

## A GUERRA NA UCRÂNIA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL

### Editorial

FELICIANO DE SÁ GUIMARÃES  
& HUSSEIN KALOUT



### SEÇÃO ESPECIAL

EUGENIO DINIZ  
SIMON MABON  
RENATO MARQUES  
RONALDO CARMONA  
CRISTIANE LEBELEM &  
RAFAEL DUARTE VILLA

### Resenhas

"BRAZIL IN THE GLOBAL NUCLEAR  
ORDER, 1945-2018", DE CARLO PATTI,  
POR FERNANDA MAGNOTTA

"A ERA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL  
E O NOSSO FUTURO HUMANO",  
DE KISSINGER, SCHMIDT &  
HUTTENLOCHER, POR ANTONIO  
CARLOS BARBOSA DE OLIVEIRA

### Policy Paper

ANTONIO DE AGUIAR PATRIOTA

### Artigo Acadêmico

BERNABÉ MALACALZA &  
JUAN GABRIEL TOKATLIAN

### Entrevista

RAFAEL MARIANO GROSSI

Realização:



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

Publicada pelo **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**

---

*Editores-chefes*

**Hussein Kalout**  
**Feliciano de Sá Guimarães**

*Editores Associados*

**Dawisson Belém Lopes**  
**Fernanda Cimini**  
**Francisco Gaetani**  
**Guilherme Casarões**

*Editor Assistente*

**Bruno Zilli**

*Revisão de texto*

**Angela Belmiro**  
**Sara Iriarte**

*Capa*

**Direção de Arte**  
**Mariana Jaguaribe Lara Resende**  
**Ilustração Bicho Coletivo**

*Diagramação*

**Estúdio Marijaguar**  
**Mariana Jaguaribe Lara Resende**  
**Heloisa Sato**

*Projeto gráfico e marca*

**Felipe Taborda**  
**Augusto Erthal**

*Conselho Editorial*

**Aloysio Nunes Ferreira**  
**André Lara Resende**  
**Andrés Malamud**  
**Antonio Carlos Lessa**  
**Antonio Patriota**  
**Arlene Tickner**  
**Benoni Belli**  
**Brian Winter**  
**Carlos Eduardo Lins da Silva**  
**Carlos Milani**  
**Celso Amorim**  
**Demétrio Magnoli**  
**Juan Gabriel Tokatlian**  
**Letícia Pinheiro**  
**Luís Roberto Barroso**  
**Luis Solís**  
**Marcia Castro**  
**Maria Hermínia Tavares de Almeida**  
**Maria Regina Soares de Lima**  
**Patrícia Campos Mello**  
**Paula Almeida**  
**Pedro Dallari**  
**Raquel Vaz-Pinto**  
**Roberto Jaguaribe**  
**Roberto Rodrigues**  
**Simon Mabon**  
**Timothy Power**

*Conselho Consultivo*

**Celso Lafer**  
**Gelson Fonseca Jr.**  
**Izabella Teixeira**  
**Joaquim Falcão**  
**Marcos Azambuja**  
**Rubens Ricuperro**

*Coordenação Executiva*

**Julia Dias Leite**  
**Carla Duarte**

*Coordenação de Projetos Especiais*

**Caio Vidal**  
**Lucas Bilheiro**

*Tradução*

**Cintia Hoskinson**  
**Beatriz Pfeifer**

---

*As posições e manifestações expressas nos editoriais, policy papers, artigos acadêmicos, resenhas de livro e entrevistas publicados nesta edição da CEBRI-Revista e nos seus canais associados, como site e redes sociais, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), dos seus integrantes ou dos seus apoiadores.*

---

Contato: [revista@cebri.org.br](mailto:revista@cebri.org.br)

[cebri.org/revista](http://cebri.org/revista)

---

CEBRI • Rua Marquês de São Vicente, 336 - Gávea Rio de Janeiro - RJ - Cep: 22451-044 • Fone: +55 (21) 2206-4400 • [cebri.org](http://cebri.org) • [@cebrionline](https://www.instagram.com/cebrionline)

---

Apoio:



**Brookfield**

## EDITORIAL

A Guerra na Ucrânia e suas implicações  
para as relações internacionais ..... 9  
**Feliciano de Sá Guimarães & Hussein Kalout**

## POLICY PAPER

Democratizar as Relações Internacionais .. 14  
**Antonio de Aguiar Patriota**

## SEÇÃO ESPECIAL

Rússia versus Ucrânia em 2022:  
tentativa de análise e aprendizado ..... 31  
**Eugenio Diniz**

Second-Order Consequences in  
International Politics: The Ukraine War  
and Reverberations in the Middle East ..... 53  
**Simon Mabon**

Pensando a Rússia ..... 70  
**Renato Marques**

A guerra na Ucrânia:  
uma análise geopolítica ..... 88  
**Ronaldo Carmona**

A guerra russo-ucraniana: impactos sobre  
a segurança regional e internacional ..... 112  
**Cristiane Lebelem & Rafael Duarte Villa**

## ARTIGO ACADÊMICO

Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración  
y el desacoplamiento? ..... 138  
**Bernabé Malacalza & Juan Gabriel Tokatlian**

## RESENHAS DE LIVRO

Patti, Carlo. 2021. *Brazil in the Global  
Nuclear Order, 1945-2018*. Baltimore:  
Johns Hopkins University Press. .... 169  
**Fernanda Magnotta**

Kissinger, Henry, Eric Schmidt & Daniel  
Huttenlocher. 2021. *A era da Inteligência  
Artificial e o nosso futuro humano*.  
Lisboa: Dom Quixote ..... 175  
**Antonio Carlos Barbosa de Oliveira**

## ENTREVISTA

“What is important is to keep the  
commitment alive and try to remember  
at all times that nuclear weapons  
and tensions should be reduced” ..... 183  
**Rafael Mariano Grossi**



Acesse o site  
da revista:



CEBRI-Revista

# CHAMADA DE ARTIGOS!

A CEBRI-Revista convida seus leitores a submeterem **artigos de policy e acadêmicos** para publicação.

Serão avaliados textos em português, espanhol e inglês sobre quaisquer temas de relações internacionais ou das seções especiais de cada edição.

A próxima edição trará a seção especial: **“A geopolítica mundial da mudança climática e do desenvolvimento sustentável”**.

Contamos com a contribuição da comunidade acadêmica, empresas e sociedade civil!

Mais informações sobre o processo e tipos de submissão:  
[www.cebri.org/revista](http://www.cebri.org/revista)

Dúvidas: [revista@cebri.org.br](mailto:revista@cebri.org.br).

**CEBRI REVISTA**

Ano 1 / Nº 3 / Jul-Set 2022

**Jonacir de Souza**  
Reserva Natural Vale  
Linhares · Espírito Santo

Vale apresenta

# Juntos para transformar

O homem que mediu 1 milhão de árvores

O biólogo e o DNA da floresta

A empreendedora e a bioeconomia

Uma série que mostra pessoas reais com projetos que ajudam a proteger cerca de um milhão de hectares de floresta. Preservando a biodiversidade.

Além de apresentar iniciativas que levam investimentos para as comunidades locais desenvolverem negócios através da bioeconomia.

**Transformar a mineração hoje é transformar o amanhã de todos.**

Aponte seu  
celular e assista.



# É OLHANDO PARA O AMANHÃ QUE AGIMOS MELHOR HOJE.

A Klabin é uma empresa brasileira com mais de 120 anos, movida pela criação de soluções cada vez mais sustentáveis. Evoluímos, crescemos e nos reinventamos, acompanhando de perto as mudanças globais. Somos a maior produtora e exportadora de papéis para embalagens e embalagens de papel do país. Atuamos de ponta a ponta, desde o reflorestamento até o dia a dia das pessoas, com o propósito de inspirar as escolhas do consumidor, entregando produtos de base florestal de usos múltiplos, renováveis, recicláveis e biodegradáveis. Toda a gestão da Companhia está orientada para o Desenvolvimento Sustentável, buscando crescimento integrado e responsável, que une rentabilidade, desenvolvimento social e compromisso ambiental. Sabemos, por experiência, que produzir é preservar. E preservar é pensar no amanhã.

**Brookfield**

INVESTIMENTOS PARA ACELERAR A

# Transição para o Carbono Neutro

Somos uma gestora global de ativos alternativos e nossos investimentos ajudam formar a espinha dorsal da economia nos setores de energia renovável, infraestrutura, investimentos imobiliários, private equity e crédito. Há mais de 120 anos, possuímos e operamos ativos de alta qualidade, gerando retornos sólidos ajustados ao risco nos diferentes ciclos da economia. Como uma das maiores investidoras em energia renovável no mundo, com aproximadamente 21GW de capacidade de geração, temos profunda experiência operacional e acesso a capital em larga escala que nos colocam em posição privilegiada para fornecer e investir em soluções inovadoras na transição global para uma economia de carbono neutro.

Saiba mais em [Brookfield.com](https://www.brookfield.com)





# EDITORIAL

---

A Guerra na Ucrânia e suas implicações para as relações internacionais .... 9  
**Feliciano de Sá Guimarães & Hussein Kalout**

**CEBRI REVISTA**

Ano 1 / Nº 3 / Jul-Set 2022

# A Guerra na Ucrânia e suas implicações para as relações internacionais

---

**Feliciano de Sá Guimarães**  
**Hussein Kalout**

**E**m 24 de fevereiro de 2022 a Rússia deu início a uma invasão militar de larga escala na Ucrânia. Já é praxe dizer que as relações internacionais do pós-Guerra Fria mudaram drasticamente neste dia. Para muitos, uma guerra no coração da Europa tem necessariamente conotações globais, ainda mais se envolver a Rússia. Não há dúvida de que as mídias europeias e americanas enquadram a invasão da Ucrânia como um conflito de escala global. Também não há dúvida de que os reflexos da guerra na economia internacional têm implicações que vão muito além do conflito em si, dada a centralidade de Rússia e Ucrânia em energia e alimentos.

Para outros, contudo, um conflito europeu não precisa imperiosamente influenciar as relações internacionais como um todo. O ministro indiano das relações exteriores, S. Jaishankar, é um dos defensores da ideia regional do conflito ucraniano. Para ele, “a Europa tem que superar a mentalidade de que seus problemas são problemas do mundo, mas os problemas do mundo não são problemas da Europa”

---

**Feliciano de Sá Guimarães**  é professor associado do Instituto de Relações Internacionais da USP e foi professor visitante do Departamento de Ciência Política da Universidade de Yale (2019-2020). É editor-chefe da CEBRI-Revista.

**Hussein Kalout**  é Editor-Chefe da CEBRI-Revista, Conselheiro Internacional do CEBRI, professor de Relações Internacionais e Pesquisador na Universidade Harvard. Foi Secretário Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

(The Telegraph 2022)<sup>1</sup>. Nesse sentido, qual seria a visão brasileira do conflito? Analistas brasileiros pendem mais para o pensamento dominante na mídia ocidental? Ou preferem ver o conflito como importante, porém menos decisivo do que se imagina?

Esta terceira edição da CEBRI-Revista pretende contribuir para esse debate no Brasil. Como de praxe, a edição é dividida em três partes. Na seção especial sobre o conflito ucraniano trazemos cinco textos. Primeiro, o texto do professor Eugênio Diniz (PUC-MG) discute as dificuldades inerentes de se analisar um conflito em andamento e traça um panorama sobre os objetivos mutantes de ambos os lados no conflito. Segundo, o texto do professor Simon Mabon, da Universidade de Lancaster no Reino Unido, discute as terríveis consequências do conflito para o Oriente Médio e como a região é vulnerável em vários níveis àquilo que acontece na Ucrânia. Terceiro, o ex-embaixador do Brasil na Ucrânia Renato Marques discute em seu texto como a formação histórica da Rússia a condicionou para um antagonismo latente com a Europa e para uma persistente propensão, em qualquer de suas identidades, imperial ou soviética, a implantar uma área de influência defensiva ao redor de suas fronteiras. A seguir, o texto do professor da Escola Superior de Guerra e *fellow* do CEBRI, Ronaldo Carmona, trata não apenas do conflito em si, mas sobretudo de suas implicações para o Brasil e para o pensamento sobre guerras no país. Por fim, o artigo da jornalista Cristiane Lebelem e do professor Rafael Villa (USP) discorre sobre como a guerra ativou a dinamização da interdependência de fatores multidimensionais à segurança global, dado que seus impactos não se esgotam na geopolítica, nem nos mútuos dilemas de segurança de Ucrânia e Rússia. Os autores discutem como a casuística do conflito nunca foi unidimensional militar (expansionismo da OTAN ou expansionismo russo) e que suas causas devem ser buscadas na confluência de fatores e visões de mundo.

Além da seção especial, esta edição traz ainda artigos sobre temas sempre em voga nas relações internacionais do Brasil: o multilateralismo e o relacionamento com a Argentina. Na seção de *policy papers* que abre a edição, o ensaio do ex-ministro das Relações Exteriores e atual embaixador do Brasil no Egito, Antonio Patriota,

*Para muitos, uma guerra no coração da Europa tem necessariamente conotações globais, ainda mais se envolver a Rússia. (...)*  
*Para outros, contudo, um conflito europeu não precisa imperiosamente influenciar as relações internacionais como um todo.*

1. No original: "Europe has to grow out of a mindset that its problems are world's problems, but the world's problems are not Europe's problems".

trata da democratização das relações internacionais e sobretudo das reformas do sistema multilateral da ONU. Tomando como partido os textos do diplomata egípcio e ex-secretário geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, Patriota discute as reformas pendentes e possíveis da ONU, notadamente a multipolaridade como condição necessária para um multilateralismo reforçado. Já o artigo de Barnabé Malacalza, professor da Universidade Nacional de Quilmes, e Juan Gabriel Tokatlian, professor da Universidade Torcuato Di Tella, ambas na Argentina, trata dos altos e baixos do relacionamento bilateral entre Brasil e Argentina. Este texto, da seção de artigos acadêmicos, mostra como houve o movimento duplo de desintegração regional e desacoplamento bilateral ao longo dos anos entre ambos os países.

A seção de resenhas traz dois textos. A primeira resenha, feita por Fernanda Magnotta, professora da Fundação Armando Alvares Penteado (FAAP), é sobre o excelente livro de Carlo Patti, professor da Universidade de Goiás, intitulado *Brazil in the Global Nuclear Order, 1945-2018*. O livro discute a história do programa nuclear brasileiro e, como diz a professora, mostra como um país do Sul Global, com severas restrições materiais, pode não apenas construir um programa com relativo sucesso, mas sobretudo contestar e/ou aceitar normas internacionais construídas pelas grandes potências da área. O segundo livro resenhado é *A era da Inteligência Artificial e o nosso futuro humano*, de Henry Kissinger, Eric Schmidt e Daniel Huttenlocher. Escrita pelo engenheiro Antonio Carlos Barbosa de Oliveira, a resenha mostra como os autores veem o poder disruptivo da Inteligência Artificial nas próximas décadas, inclusive para a política e para as guerras.

Por fim, esta edição tem a honra de trazer a entrevista de Rafael Mariano Grossi, atual diretor-geral da Agência Internacional de Energia Atômica. Um diplomata argentino com mais de 35 anos de experiência em temas de desarmamento e proliferação nuclear, Grossi discute os atuais desafios do regime internacional de não proliferação nuclear, com especial atenção ao acordo do Irã e às atuais tensões em torno das usinas ucranianas que constantemente se encontram em fogo cruzado.

Neste contexto de retomada das discussões nucleares, o professor norte-americano John Mearsheimer (2022) argumentou que, embora todos os lados do conflito ucraniano tenham fortes incentivos para buscar uma solução diplomática dado o perigo de escalada nuclear, não há ainda um compromisso político em vista para sua solução. Pelo contrário, todos os atores envolvidos têm reiterado seu compromisso público com a continuidade da guerra. O fato é que ninguém tem como prever o que acontecerá. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Mearsheimer, John. 2022. "Playing with Fire in Ukraine". *Foreign Affairs*, 17 de agosto de 2022. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/playing-fire>.

The Telegraph. 2022. "India not sitting on fence, Europe has to change mindset: Jaishankar". *The Telegraph Online*, 22 de agosto de 2022. <https://www.telegraphindia.com/india/europe-has-to-grow-out-of-mindset-that-its-problems-are-worlds-problems-jaishankar/cid/1868208>.

**Como citar:** Guimarães, Feliciano de Sá & Hussein Kalout. 2022. "A Guerra na Ucrânia e suas implicações para as relações internacionais". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 9-12.

**To cite this work:** Guimarães, Feliciano de Sá & Hussein Kalout. 2022. "The War in Ukraine and Its International Implications." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (JulSep): 9-12.

Foto: Câmara do Conselho de Segurança da ONU. Fonte: Cascofy/Canva.



# POLICY PAPER

---

Democratizar as Relações Internacionais .....	14
<b>Antonio de Aguiar Patriota</b>	

# Democratizar as Relações Internacionais

---

**Antonio de Aguiar Patriota**

**Resumo:** O ex-secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Boutros-Ghali merece ser lembrado por haver defendido a aplicação de princípios democráticos ao ordenamento internacional em sua *Agenda para a Paz* de 1992. Democratizar as relações internacionais significa, sobretudo, velar pela aplicação não seletiva do direito internacional e aprimorar o multilateralismo. A Cúpula sobre o Futuro, convocada pelo atual SGNU, António Guterres, para 2023, representa uma oportunidade para consolidar o que funciona, reformar o que se revelou inoperante e estender o multilateralismo a novas áreas. A multipolaridade do mundo contemporâneo pode contribuir para evitar a erosão do sistema multilateral e promover seu aprimoramento.

**Palavras-chave:** multilateralismo; multipolaridade; democracia; hegemonia.

## **Democratizing International Relations**

**Abstract:** The former United Nations Secretary-General (UNSG), Boutros-Ghali, deserves to be remembered as an advocate for applying democratic principles to the international order in his 1992 *Agenda for Peace*. Above all, democratizing international relations means ensuring the nonselective application of international law and enhancing multilateralism. The 2023 Summit of the Future, proposed by current UNSG António Guterres, represents an opportunity to consolidate what works, reform what has proved inoperable, and extend multilateralism to new areas. The multipolarity of the contemporary world can help to avoid the erosion of the multilateral system and improve it.

**Keywords:** multilateralism; multipolarity; democracy; hegemony.

O sistema multilateral é democrático? Esta questão voltou a adquirir atualidade em face da invasão da Ucrânia. O veto russo no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) impediu que o órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais se posicionasse, ilustrando sua dificuldade em lidar com situações em que um dos cinco membros permanentes viola o direito internacional. Não se trata da primeira ocasião em que isto ocorre. Para nos atermos ao século XXI, outras intervenções militares unilaterais incompatíveis com a Carta da ONU tiveram lugar, como ocorreu no Iraque em 2003. Desta vez, a organização foi desafiada, pelo presidente da Ucrânia, a exigir o cumprimento do Direito Internacional por todos ou confrontar o risco de sua própria dissolução. Uma reação começou a ser esboçada com a adoção por consenso na Assembleia Geral de resolução que passa a exigir explicações do autor do veto perante os membros da organização. A Cúpula do Futuro, convocada pelo secretário-geral António Guterres para setembro de 2023, deve ser aproveitada para orientar o multilateralismo na direção da democratização. No ano do centenário de Boutros-Ghali, cabe lembrar que o tema foi introduzido por ele, pela primeira vez, na agenda da ONU.

A primeira sessão do Conselho de Segurança reunindo chefes de Estado teve lugar em Nova York, em janeiro de 1992, quando o diplomata egípcio Boutros Boutros-Ghali acabava de assumir o comando das Nações Unidas. Celebrava-se o fim da Guerra Fria, em meio à expectativa de que o sistema multilateral garantiria uma promissora era de cooperação internacional. A cúpula do CSNU encomendou um relatório ao recém-empossado secretário-geral, atribuindo-lhe a tarefa de elaborar recomendações sobre o futuro papel da ONU na promoção de um mundo mais pacífico. O relatório apresentado por Boutros-Ghali em maio de 1992, conhecido como *Agenda para a Paz* (Boutros-Ghali 1992), constitui documento marco nas reflexões sobre paz e segurança e foi objeto, há poucos meses<sup>1</sup>, de seminário realizado no Cairo em comemoração dos trinta anos de sua divulgação.

Em seu livro autobiográfico intitulado *Unvanquished* (Invicto), Boutros-Ghali (1999) recorda duas propostas inovadoras daquele texto: o desdobramento preventivo de operações de paz, como forma de evitar que um acúmulo de tensões degenerasse em conflito aberto; e a criação de unidades permanentes de reação rápida, com mandato para usar força se necessário, no que se convencionou denominar

---

1. Entre 21 e 22 de junho de 2022, sob o título *30 Years of the 'Agenda for Peace' (1992-2022): From the 'Agenda for Peace' to the 'New Agenda for Peace'*.

---

**Antonio de Aguiar Patriota** é membro do Conselho Consultivo Internacional do CEBRI e embaixador do Brasil no Egito. Foi ministro das Relações Exteriores (2011-2013) e representante permanente junto à ONU (2013-2016). Integrante da iniciativa *Leaders Pour la Paix*.

*peace enforcement* (imposição da paz pela força). A primeira ideia chegou a ser implementada na ex-Iugoslávia, onde contribuiu para evitar que a guerra na Bósnia se alastrasse pelo Sul dos Bálcãs. A segunda sugestão gerou maior controvérsia. A criação de mecanismo militar permanente, autorizado a intervir em situações de conflito, chegou a ser apoiada por artigos publicados na imprensa ocidental e do mundo árabe. Não faltaram, contudo, vozes críticas denunciando suposta tentativa do secretário-geral de criar um exército internacional sob seu comando.

Essa segunda proposta acabou sendo arquivada. Por outro lado, dois parágrafos da *Agenda para a Paz*, que terão passado quase despercebidos aos olhos dos leitores da época, merecem ser recordados no conturbado cenário internacional de 2022. Trata-se dos parágrafos em que Boutros-Ghali defende a aplicação de princípios democráticos, tanto no plano doméstico como no âmbito da comunidade das nações, associando a construção da paz à promoção da democracia nas searas interna e internacional. Ao referir-se a princípios democráticos dessa forma, Boutros-Ghali incorporou à esfera multilateral um conceito que não chegara a ser mencionado na Carta de São Francisco. Embora fundada sob o princípio da igualdade soberana de todos os estados-membros, a ONU incorporara a seus processos decisórios uma dose de desigualdade institucionalizada, ao prever a atribuição do poder de veto a cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Ao longo dos anos, os cinco permanentes (P5) ampliariam essa desigualdade de origem, em função de certas práticas não consignadas na Carta, que lhes facultariam outros privilégios, como a participação garantida na Corte Internacional de Justiça (CIJ). Os demais membros da organização permitiram que isso ocorresse sem opor maior resistência ao longo da Guerra Fria e nas décadas subsequentes, durante o chamado *momento unipolar*.

Boutros-Ghali acrescentaria em sua *Agenda para o Desenvolvimento*, de maio de 1994, a noção de que os princípios democráticos devem ser observados nos próprios trabalhos da ONU, postulando que o diálogo, o debate e a busca de acordos constituem a essência da democracia “within nations and within the family of nations” (Boutros-Ghali 1995). Poucos dias antes de deixar o cargo de secretário-geral, em 20 de dezembro de 1996, Boutros-Ghali divulgaria sua *Agenda para a Democratização*, verdadeiro testamento em favor de um multilateralismo aberto e equitativo, capaz de se distanciar da preponderância de um ou poucos países. A origem dessa visão é atribuída pelo jurista cingalês M. C. W. Pinto ao Movimento Não Alinhado (MNA), do qual o Egito foi membro fundador sob Gamal Abdel Nasser. Em artigo intitulado *A democratização das relações internacionais e suas implicações para o desenvolvimento e aplicação do direito internacional*, Pinto (1995) recorda que essa noção se manifestou em sucessivas declarações do Movimento desde o início da década de 1970, antes de ser endossada, em 1992 e 1994, pelas Agendas para a Paz e para o Desenvolvimento.

Sem diminuir o papel pioneiro atribuído ao secretário-geral egípcio, o acadêmico do Sri Lanka não minimiza a dificuldade em se transpor um conceito historicamente aplicável ao ordenamento político nacional para a ordem internacional.

O que devemos entender por princípios democráticos? Como se sabe, o termo democracia deriva de duas palavras gregas: *demos*, povo, e *kratos*, que pode ser traduzido por poder ou governo. O conceito de democracia passou por considerável evolução histórica, desde seu surgimento na Grécia antiga há dois milênios e meio, bastando lembrar que o sufrágio universal só se tornou realidade a partir do século XX. Desnecessário frisar que hoje não seria concebível chamar de democrática uma sociedade que não outorga o direito de voto a todos os seus integrantes adultos, como critério mínimo. Além de representantes governamentais eleitos pelo povo, uma lista não exaustiva de elementos essenciais de uma democracia incluiria: respeito à lei (*rule of law*), liberdades civis, pluralismo, judiciário independente e proteção de minorias. As constituições democráticas estabelecem parâmetros para a atuação de governos eleitos por maioria de votos, cujos órgãos legislativos deliberam sobre matéria não regulamentada constitucionalmente, podendo recorrer inclusive a procedimentos preestabelecidos para alterar a Constituição ou substituir governantes.

Admitida a dificuldade em se estabelecer paralelismo perfeito entre sociedades nacionais e a coletividade internacional, M. C. W. Pinto (1995) sugere quatro referências históricas principais, a partir das quais se torna possível conceber um projeto de democratização da ordem internacional. Começa pelo conceito de soberania, que remonta aos acordos de Vestfália de 1648 e atribuiu aos Estados uma liberdade inexistente até então na definição de suas prioridades nacionais; a igualdade soberana entre Estados, consignada pela Conferência da Haia de 1907, terá representado um passo a mais em direção a uma visão antropomórfica das unidades que constituem o tecido internacional, permitindo que seus direitos e obrigações fossem, até certo ponto, equiparados aos de indivíduos em uma sociedade; o Tratado de Versalhes de 1919 fez da autodeterminação dos povos o preceito basilar de uma nova ordem, que se traduziria – após incorporação à Carta da ONU em 1945 – no processo de descolonização que deu o atual perfil à comunidade internacional composta por 193 Estados independentes; finalmente, as reivindicações por uma *justiça redistributiva*, inerentes a pautas como a do tratamento preferencial a países em desenvolvimento, representariam uma forma de correção de desigualdades ou compensação por injustiças, que emula práticas democráticas internas.

Em livro publicado pelas universidades de Princeton e Oxford sob o título *Good-bye Hegemony*, os cientistas políticos Richard Ned Lebow e Simon Reich (2014) formulam um axioma adicional, ao postular que é difícil reconciliar a defesa da democracia, no ambiente interno, com a busca da hegemonia, no internacional.

A partir dessa premissa, os dois autores se posicionam claramente a favor da aplicação também às relações internacionais do compromisso com a democracia. Vão além, ao considerarem indefensável a postura de estudiosos das relações internacionais que sustentam agendas hegemônicas, sem admitir sua incompatibilidade intrínseca com a defesa de valores democráticos. O prefácio do livro deixa claro que a obra não é fruto de uma visão utópica, mas se filia ao pensamento do realista Hans Morgenthau, que estimulava os teóricos das relações internacionais a desafiar o pensamento convencional de suas sociedades em um sentido potencialmente transformador. O subtítulo do livro *Poder e influência no sistema global* explicita a tradição teórica à qual se filiam os dois autores.

Feitas tais considerações, não deixa de ser surpreendente que um representante do Egito se erigisse em 1992 como porta-voz da aplicação de valores democráticos às relações internacionais. O Egito era governado à época por Hosni Mubarak, dirigente alçado à presidência de seu país após o assassinato de Anwar Sadat, que se perpetuaria no poder por trinta anos, sendo apenas destituído em fevereiro de 2011 por uma insurreição popular. Como representante da maior comunidade cristã do mundo árabe, contudo, Boutros-Ghali era particularmente sensível à importância de uma característica acima mencionada dos regimes verdadeiramente democráticos, a saber, a proteção das minorias. Em decorrência de sua origem copta, ele nunca chegara a ser designado ministro de Relações Exteriores, embora, na prática, responsabilidades equivalentes às de chanceler lhe houvessem sido atribuídas sob o título de secretário de Estado. Sua postura decorria menos da experiência direta da democracia no governo que integrara, do que da adesão pessoal a um ideário que se explicitaria, de forma crescentemente afirmativa, ao longo de sua carreira internacional.

A liderança inovadora de Boutros-Ghali foi saudada pelo discurso de abertura da 48<sup>a</sup> Assembleia Geral da ONU (1993) pelo chanceler do governo Itamar Franco, embaixador Celso Amorim. Ao recordar o célebre discurso dos “três Ds” do diplomata brasileiro João Augusto de Araújo Castro, exatos trinta anos antes, Amorim propunha que a agenda internacional passasse a se estruturar em torno de *Democracia, Desenvolvimento e Desarmamento*, com a devida atenção dada a suas ramificações nos campos dos direitos humanos e do meio ambiente (Brasil 1993). A introdução do primeiro “D”, de democracia, era feita em substituição ao “D” de descolonização, que perdera atualidade em 1993. Uma década mais tarde, reflexões análogas seriam retomadas pelo Brasil na abertura da 58<sup>a</sup> Assembleia Geral (2003), pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em discurso que equiparava o aperfeiçoamento do sistema multilateral ao do convívio democrático no interior dos Estados. Tal entendimento se expressava na afirmação de que “toda nação

comprometida com a democracia no plano interno deve zelar para que, também no plano externo, os processos decisórios sejam transparentes, legítimos e representativos” (Brasil 2003).

Em contraste com o clima de renovada esperança inaugurado pela cúpula do Conselho de Segurança de 1992, o debate na Assembleia Geral, em setembro de 2003, ocorria em cenário de divisões e recriminações decorrentes da intervenção militar liderada pelos EUA contra o regime de Saddam Hussein no Iraque. Sem autorização do CSNU e sob pretextos que se revelariam falsos, aquela manifestação de unilateralismo era indissociável, por um lado, do trauma provocado na sociedade norte-americana pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e, por outro, do *momento unipolar* de incontestável preeminência militar e econômica estadunidense. Desinclinados a admitir limitações ao uso da força impostas pelo Direito Internacional, os EUA, sob George W. Bush, punham fim à disposição multilateralista de seu pai George H. W. Bush. O Brasil declararia na mesma ocasião que “não podemos confiar mais na ação militar do que nas instituições que criamos com a visão da História e a luz da razão” (Brasil 2003).

A projeção de valores democráticos e humanistas sobre o funcionamento do sistema multilateral retomava, de certa forma, o debate lançado por Boutros-Ghali sobre a relação entre multilateralismo, democracia e promoção da paz. Hoje, a invasão da Ucrânia pela Federação da Rússia confronta o ordenamento multilateral com novo episódio de violação de preceitos centrais da Carta da ONU por um membro permanente. Ao condenar a invasão da Ucrânia pela Rússia, a Assembleia Geral expressou um repúdio particularmente enfático ao recurso não autorizado à força militar e à violação da integridade territorial de um estado-membro (AGNU 2022). A Assembleia o fez assumindo os poderes que lhe atribui a resolução Unidos para a Paz, invocada não mais de onze vezes desde sua adoção na década de 1950, como forma de contornar a obstrução do Conselho de Segurança por um veto.

*As manifestações da Assembleia Geral contra a invasão russa e o questionamento da legitimidade de vetos abusivos encobrem uma realidade de paradoxos e incoerências.*

Recorde-se que, dias antes, a Rússia vetara resolução sobre sua intervenção militar na Ucrânia, impedindo que o CSNU se manifestasse sobre uma crise de indiscutível gravidade. Isso ocorreu apesar de o Artigo 27 (3) da Carta da ONU (Nações Unidas 1945) estipular que um estado-parte em disputa, sob consideração

do Conselho, deve abster-se de votar. A frustração resultante com a paralisia do Conselho está na origem da adoção por consenso da resolução 76/262, em 26 de abril de 2022, concedendo ao presidente da Assembleia Geral autoridade para convocar sessão formal com vistas ao exame público de justificativas (ou ausência delas) para o recurso ao veto (AGNU 2022). Sendo o poder de veto o menos democrático dos direitos admitidos pela ONU, essa resolução pode ser vista como sintoma de uma mobilização robusta em favor de procedimentos mais legítimos e transparentes. Capitaneada por um pequeno país de 40.000 habitantes, o Liechtenstein, a iniciativa constitui interessante ilustração da elasticidade do espaço diplomático em âmbito multilateral. Vale registrar que nenhum dos P5 ousou opor-se.

Seria um equívoco, porém, imaginar que estamos diante de um novo consenso internacional em favor de um multilateralismo mais democrático. As manifestações da Assembleia Geral contra a invasão russa e o questionamento da legitimidade de vetos abusivos encobrem uma realidade de paradoxos e incoerências. Conquanto os Estados Unidos tenham convocado há poucos meses uma cúpula em torno de valores e ideais democráticos (*The Summit for Democracy*), a iniciativa não chegou a abordar o tema da transposição da democracia para o âmbito multilateral. Em contrapartida, regimes não convidados para a cúpula norte-americana emitem comunicados em que se comprometem com a “promoção de relações internacionais mais democráticas”. Essa citação é extraída da declaração conjunta divulgada por Rússia e China em 4 de fevereiro último sobre “nova era nas relações internacionais e desenvolvimento sustentável global” (Kremlin 2022).

Como membro dos BRICS, o Brasil tem subscrito sucessivas declarações conjuntas em apoio a instituições de governança global mais representativas e democráticas. Tais declarações não impedem, contudo, que seja impossível obter no seio dos BRICS uma manifestação clara em apoio a uma reforma do CSNU com expansão em ambas categorias de membros, permanentes e não permanentes, como preconizam África do Sul, Brasil e Índia. A aspiração a um CSNU ampliado nas duas categorias conta com significativo apoio de países de todas as regiões, persuadidos de que se trata de medida necessária para tornar o órgão mais representativo e legítimo. Não obstante, integrantes dos BRICS – que pregam a democratização das relações internacionais – acabam por contribuir para o imobilismo nos debates sobre reforma do Conselho, perpetuando um *status quo* de inequidade representativa. Defender a democracia como um princípio organizador do sistema internacional não é objetivo que conte com uma coalizão óbvia de membros. É difícil, na verdade, traçar uma linha de coerência entre a defesa de valores mais ou menos democráticos nos planos interno e externo por parte de alguns dos atores mais influentes do panorama internacional.

Tal situação convida aqueles que se posicionam em favor de um multilateralismo plural e democrático a explicitar suas posições. A tese da relação mutuamente benéfica entre a boa governança doméstica e a cooperação internacional aprimorada sob o signo da democracia não pareceria, em princípio, sujeita a questionamentos. Sua defesa não se apresenta como simples, contudo, diante das ameaças à democracia – perceptíveis até mesmo nos territórios em que criara raízes aparentemente sólidas – e do descrédito em que se encontram as instituições multilaterais – ineficazes no enfrentamento da guerra na Ucrânia e da Covid-19, além de ameaçadas por unilateralismos que comprometem a implementação de acordos e a aplicação do Direito Internacional. A progressiva deterioração no relacionamento entre China e Estados Unidos torna um contexto já problemático ainda mais desafiador. Ao mesmo tempo, parece propagar-se o sentimento de que é justamente a dimensão da crise atual que torna necessário um esforço ambicioso, capaz de preservar conquistas históricas e introduzir as reformas necessárias, para impedir a erosão progressiva do sistema.

A proposta inédita de uma cúpula dedicada ao *futuro*, faz parte do relatório *Nossa Agenda Comum* (Guterres 2021), circulado por Guterres no ano passado, em cumprimento à solicitação contida na *Declaração comemorativa dos 75 anos das Nações Unidas* (2020). Em referência indireta ao relatório de seu antecessor egípcio, Guterres incluiu no documento uma seção intitulada *uma Nova Agenda para a Paz*, na qual admite que a organização não tem sido capaz de cumprir satisfatoriamente seu papel nesse campo. Pelo contrário, considera que os desafios se multiplicaram, a instabilidade aumentou e os sistemas disponíveis revelaram-se insatisfatórios. Suas seis recomendações incluem seções sobre a redução de risco estratégico e em favor

de um mundo livre de armas nucleares; a previsão mais eficaz de riscos securitários; a redução da violência, inclusive contra as mulheres; a plena utilização das possibilidades oferecidas pela Comissão da Construção da Paz e seu fundo correspondente; e o apoio a organismos regionais e à agenda “mulheres, paz e segurança”.

Tais recomendações, feitas antes da guerra na Ucrânia, não chegam a oferecer uma visão nova nem sobre a substância das atividades do CSNU, nem sobre seu *modus operandi*. Na realidade, a disfuncionalidade operacional do Conselho não chega a ocupar o centro do abrangente cardápio de ideias e propostas oferecido por Guterres em *Nossa Agenda Comum*. Em capítulo dedicado à adaptação das Nações Unidas a uma nova era, o secretário-geral limita-se a afirmar que cabe aos estados-membros decidir sobre o funcionamento dos órgãos principais do sistema ONU. Sem deixar de reconhecer que o Conselho de Segurança poderia ser mais representativo, mediante “arranjos sistemáticos para que mais vozes se sentem ao redor da mesa” (Guterres 2021, 77), não vai além de uma reiteração pouco detalhada de sugestões como a intensificação de consultas a organismos regionais ou o exercício de autolimitação (*restraint*) no recurso ao veto. Esse grau de cautela devolve, efetivamente, aos estados-membros a responsabilidade de demonstrar imaginação e ousadia para os resultados esperados de uma cúpula que pretende revitalizar o multilateralismo em direção a um futuro melhor. A oportunidade não deve ser desperdiçada.

O veio da democratização das relações internacionais é a resposta possível à disjuntiva apresentada por Guterres entre colapso e transcendência (*breakdown or breakthrough*). A preservação da centralidade de certas noções contidas na Carta da ONU, que podem ser consideradas um verdadeiro marco civilizatório para a promoção da paz, deve ser vista como um primeiro passo nessa direção. Refiro-me, em particular, ao Capítulo VII e às limitações à ação coercitiva unilateral nele explicitadas: uso da força apenas em autodefesa ou autorizado pelo Conselho de Segurança e sanções militares ou econômicas, desde que autorizadas multilateralmente. De forma mais ampla, trata-se de defender a aplicação *erga omnes* do Direito Internacional. Assim como a ordem democrática doméstica pressupõe a aplicação indistinta da lei a todos cidadãos, independentemente de seu status econômico ou político, é

Nossa Agenda Comum afirma que os regimes jurídicos internacionais são essenciais para a proteção dos bens públicos globais, entre os quais o secretário-geral Guterres inclui, entre outros, a saúde pública, o meio ambiente e a própria paz.

natural pressupor que, na ordem internacional, o direito não seja observado seletivamente. Trata-se de um postulado que, embora unanimemente aceito, é também frequentemente desrespeitado.

Importante notar, contudo, que esse pressuposto continua a ser reafirmado em declarações consensuais recentes. De especial significado terá sido a inclusão do parágrafo 10 na declaração comemorativa dos três quartos de século da ONU, cuja frase inicial afirma que “respeitaremos o Direito Internacional e garantiremos a justiça”. O parágrafo merece ser citado mais amplamente por declarar também que o Direito Internacional, além de possuir caráter “atemporal e universal”, constitui o fundamento indispensável para um mundo mais pacífico, próspero e justo<sup>2</sup>. Os estados-membros se comprometem, no mesmo fôlego, a cumprir os acordos de que fazem parte e a promover respeito por democracia, além de fortalecer a governança democrática e o império da lei. Sem chegar a explicitar se essa profissão de fé se aplica também ao ordenamento internacional, palavras desse teor não poderiam ser lidas como incompatíveis com propósitos democratizantes em sentido abrangente. Pelo contrário, podem representar um incentivo para se prosseguir nesse sentido.

*Nossa Agenda Comum* afirma que os regimes jurídicos internacionais são essenciais para a proteção dos bens públicos globais, entre os quais o secretário-geral Guterres inclui, entre outros, a saúde pública, o meio ambiente e a própria paz. Com o propósito de traduzir o compromisso da declaração dos 75 anos da ONU em uma iniciativa concreta, Guterres (2021, 64) propõe um “mapa global para o desenvolvimento e implementação efetiva do Direito Internacional”. A proposta merece ser levada adiante, inclusive em função de preocupações que talvez não estivessem entre aquelas que lhe deram origem, conforme valeria esclarecer. Artigo publicado no *New York Times*, em junho de 2021, pelo acadêmico e jornalista Peter Beinart (2021), apresenta análise perspicaz da expressão *rules based international order* (ordem internacional baseada em regras), que vem sendo empregada pela administração Biden e passou a figurar com assiduidade nos comunicados do G7 e da OTAN. A expressão virou um verdadeiro slogan. Como aponta Beinart, a defesa do Direito Internacional tem um sentido claro e não se presta a ambiguidades. *Rules based*, segundo o mesmo autor, permanece uma expressão “nebulosa”, podendo referir-se a instrumentos ou regras sem aplicação universal. Não nos esqueçamos de que a expressão consagrada é *rule of law* e não *rule of rules* (império da lei e não das regras).

Difícil esquecer que, até pouco tempo, alguns dos mais engajados defensores da resolução sobre a *Agressão contra a Ucrânia* de 18 de março de 2022 subscreviam, ou abstinham-se de condenar, doutrinas prevendo o uso da força de forma preventiva e

---

2. O trecho no original é: “international law remains timeless, universal and an indispensable foundation for a more peaceful, prosperous and just world” (Nações Unidas 2020, 3).

não se constroem ante a ausência de autorização multilateral para levar adiante ações coercitivas. Como recorda Guga Chacra em artigo publicado no Globo em janeiro de 2022, quando observamos os Estados Unidos questionando a Rússia na Ucrânia, não podemos esquecer de seu histórico. Conforme a citada resolução da Sessão Especial de Emergência da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU 2022), a invasão da Ucrânia constitui violação do Artigo 2 (4) da Carta da ONU, segundo o qual os estados-membros se comprometem a não recorrer ao uso da força contra a integridade territorial de qualquer outro Estado.

A ausência de margem interpretativa capaz de justificar, à luz do Direito Internacional, invasões militares como as da Ucrânia ou de outros países no Oriente Médio e no Norte da África é abordada pela professora Ngaire Woods da Universidade de Oxford, em artigo publicado na edição de julho/agosto da revista *Foreign Affairs* (2022). Segundo Woods, a ordem jurídica internacional pressupõe, na realidade, que as responsabilidades especiais atribuídas aos mais poderosos se manifestem em seu especial compromisso com a defesa desses dispositivos. Se os mais poderosos violam as regras que eles próprios criaram, acabam por ameaçar a ordem da qual são supostos garantes.

Ngaire Woods atribui a Maquiavel a tradição política segundo a qual o interesse nacional permite desconsiderar o Direito Internacional. Ela deixa claro, contudo, que, hoje, o desrespeito a dispositivos centrais da Carta da ONU introduz um grau de imprevisibilidade nas relações internacionais prejudicial a todos. A história recente das intervenções militares levadas a cabo à margem do Direito Internacional não deixa dúvidas a esse respeito. Dessa perspectiva, os países que respeitam os dispositivos legais sobre o uso da força possuiriam razões crescentes para desconfiar das intenções dos mais poderosos militarmente. Woods conclui, não obstante, que, embora a cooperação internacional se esteja tornando difícil, ela passou a ser mais necessária do que nunca. Torna-se difícil porque as divisões decorrentes da invasão da Ucrânia e a crescente hostilidade entre Washington e Pequim estão envenenando o ambiente internacional. É mais necessária, não só para evitar a guerra, mas para lidar com a mudança do clima e promover o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, a conclusão de Woods é que os benefícios potenciais de uma diplomacia bem informada não devem ser subestimados, na medida em que proporcionam perspectiva e contrapeso a comportamentos impulsivos ou irresponsáveis de lideranças incensadas por preocupações com o poder. A frase final do artigo preconiza que “a clareza do Direito Internacional ajudará até mesmo os mais poderosos a enxergar com maior nitidez”. Não poderia haver declaração mais taxativa, em contraponto à nebulosidade da noção de ordem internacional baseada em “regras”. Ainda que indiretamente, a crise na Ucrânia pode estar contribuindo para reposicionar a Carta da ONU no centro das preocupações sobre ordem internacional. Os dois terços

de estados-membros que aderiram aos termos incisivos da resolução da AGNU em 18 de março sublinharam os benefícios decorrentes da observação, com boa-fé, das obrigações assumidas na adesão à Carta. Ao mesmo tempo, os que se abstiveram, ou votaram contra, não o fizeram em nome de um compêndio alternativo de obrigações e direitos. Na verdade, trata-se de países que costumam aderir com especial afinco a preceitos como soberania, integridade territorial e solução pacífica de controvérsias.

O Alto Representante da União Europeia para Relações Exteriores e Política de Segurança, Josep Borrell (2021), ao refletir sobre multilateralismo na era da multipolaridade, demonstrou capacidade de síntese ao resumir em três pontos sua proposta de agenda para a reformatação do sistema multilateral: consolidar o que funciona, reformar o que se revelou inoperante e estender o âmbito do multilateralismo a novas áreas. Consignada a relevância da aplicação não seletiva do Direito Internacional como exemplo do que merece ser consolidado, caberia considerarmos brevemente as novas áreas e o que deixou de funcionar. No que diz respeito às novas áreas, a *Nossa Agenda Comum* é prolífica em identificar desafios no âmbito dos bens públicos globais que requerem uma abordagem multilateral delimitadora de direitos e obrigações. Saúde pública, o vasto espectro ambiental e o aquecimento global em particular, o espaço exterior, a inteligência artificial, a regulamentação digital são exemplos de temas em que a cooperação pode ser aprimorada mediante novos entendimentos destinados a cobrir lacunas e produzir molduras.

Em relação àquilo que deixou de funcionar, sobressaem os desafios relacionados à promoção da paz e segurança internacionais. Nesse particular, as inadequações no funcionamento do Conselho de Segurança e a paralisia da Conferência do Desarmamento clamam por atenção. A esse respeito valeria distinguir entre mudanças que podem ser introduzidas mediante práticas inovadoras que não envolvem emenda à Carta da ONU e reformas mais profundas, que exigiriam emendas à Carta ou até mesmo a convocação de uma Conferência de Revisão de seus dispositivos. Inúmeras melhorias podem ser introduzidas mediante iniciativas apresentadas à AGNU, ou até mesmo pela mera mudança de práticas pouco transparentes e democráticas. O recurso mais frequente à resolução *Unidos pela Paz* dos anos 1950 e o novo procedimento que possibilita o questionamento público do veto são exemplos do papel que a AGNU é capaz de desempenhar em face de um CSNU inoperante. Curioso notar, ao mesmo tempo, que certas práticas – antes seguidas como se gozassem de alguma base jurídica – podem ser alteradas por uma simples mudança de atitude de Estados dispostos a corrigir distorções. Refiro-me ao fato de que, em 2017, pela primeira vez, um juiz britânico não foi eleito para a CIJ, pondo fim a um entendimento sem lastro em qualquer tratado, segundo o qual os P5 estariam sempre presentes na Corte.

Não seria impossível imaginar outras mudanças de atitude que teriam efeito regenerador na abordagem de questões importantes para a paz mundial e para o sistema multilateral. Uma manifestação da CIJ, em resposta a pedido de um grupo de países, poderia, por exemplo, exigir a plena vigência do citado Artigo 27 (3), segundo o qual uma parte envolvida em um diferendo trazido à atenção do CSNU deveria se abster de votar em tal instância. No campo do desarmamento, vale recordar a campanha da coalizão internacional *International Campaign for the Abolition of Nuclear Weapons* (ICAN), que mobilizou governos e logrou levar à AGNU a negociação de um projeto de tratado sobre a proibição das armas nucleares. Considerada inviável, quando inicialmente promovida, a iniciativa se materializou em um acordo que obteve, em 2021, o número suficiente de ratificações para entrar em vigor. Interessante notar que o processo negociador sofreu forte oposição de potências nucleares e países-membros da aliança de defesa que prevê o recurso a artefatos nucleares (OTAN). Não obstante, transformou-se em realidade, chegando a merecer o Prêmio Nobel da Paz. As nações pertencentes a zonas desnuclearizadas, como as da América Latina e do Caribe, são candidatas naturais a aderir ao tratado, contribuindo para a justa deslegitimação internacional dos arsenais atômicos.

Cabe reconhecer, contudo, que reformas estruturais, como a da composição do CSNU, exigirão um grau de mobilização política que os processos negociadores, em curso, não parecem em medida de atender. Chegamos assim à consideração da oportunidade de invocação do Artigo 109 para a convocação de uma Conferência de Revisão da Carta. O grupo *Leaders pour la Paix* (LPP), coordenado pelo ex-primeiro-ministro da França Jean Pierre Raffarin, acaba de apresentar ao secretário-geral da ONU seu relatório anual relativo a 2022. O texto se posiciona em favor de um novo multilateralismo lastreado em um novo humanismo (*Leaders Pour La Paix 2021*). Com base em apreciação da geopolítica contemporânea, que identifica a existência de suficiente latitude para a formação de coalizões diplomáticas, e, a partir de seu foco na juventude, o grupo considera essencial associar a questão da sobrevivência da civilização humana sobre a Terra à mobilização de apoio em favor do multilateralismo e da paz. Como afirma Raffarin, o futuro do planeta só se transformou em tema político há relativamente pouco tempo, mas hoje se situa no centro do interesse das novas gerações por cooperação internacional. Sem o apoio dessa juventude, um movimento em favor de um multilateralismo mais democrático terá limitadas condições de avançar. A Carta da ONU foi redigida antes do despertar da consciência ambiental, que se transforma em um dos aspectos definidores de nosso tempo. Entre outros objetivos, uma conferência de revisão não poderia deixar de propor a incorporação à Carta da ONU de um apelo à responsabilidade coletiva nesse âmbito.

Também no Brasil surgem vozes favoráveis a um exercício de revisão da Carta, conforme demonstra artigo publicado na Folha de São Paulo em 17 de março pelo empresário Oded Grajew (2022). O texto define o CSNU como o órgão mais poderoso das Nações Unidas, recordando tratar-se do único que adota resoluções mandatórias. Segundo Grajew, o excesso de poder em mãos dos cinco membros permanentes é a principal causa da paralisia da ONU e de sua decrescente relevância no cenário internacional. Apenas um renovado pacto multilateral em torno de uma Carta modernizada evitará uma degenerescência irreparável, segundo o autor. Essa percepção se expressa com uma convicção que não deixa de refletir uma apreensão amplamente disseminada ante o perigo inerente a um prolongamento do *status quo*.

Em 22 de junho passado, fiz parte da delegação que entregou ao secretário-geral Guterres o relatório anual dos LPP. A conversa fluiu com espontaneidade e foi ao âmago dos problemas mundiais. Preocupa-se Guterres, em particular, com um cenário de gradual desaparecimento da multipolaridade, que seria prejudicial ao multilateralismo. Suas palavras ecoaram, em certa medida, as dificuldades antecipadas por Henry Kissinger no livro *Ordem Mundial*, de 2014. O acadêmico e diplomata norte-americano afirma em seu capítulo final que a reconstrução do sistema internacional é a mais desafiadora das tarefas a serem enfrentadas pelas lideranças contemporâneas. Segundo sua ótica, a incapacidade de articular respostas adequadas não se traduzirá necessariamente em uma grande guerra interestatal (embora não exclua essa hipótese), mas, sobretudo, no progressivo estabelecimento de esferas de influência identificadas com formas de governo e estruturas domésticas específicas. O escritor franco-libanês Amin Maalouf, em sua recente obra *O Naufrágio das Civilizações* (2020), introduz notas bem mais sombrias, ao citar George Orwell e falar dos desvios de irracionalidade que comprometem o futuro da democracia, do Estado de Direito e do conjunto de valores que dão sentido à aventura humana.

O encolhimento dos espaços de autonomia que a multipolaridade oferece será inexorável, caso o multilateralismo sucumba à paralisia e venha a ser substituído por um sistema internacional formado por zonas de influência de potências incapazes de enfrentar, construtivamente, desafios comuns. Ao mesmo tempo, a pressão por reformas democratizantes do sistema multilateral oferece uma saída para a superação de seu imobilismo. É o caminho possível para o *breakthrough* a que se refere a *Nossa Agenda Comum*. Certas reformas que se apresentam como incontornáveis, tal como a da composição do CSNU, requererão uma revisão da Carta da ONU. Assim como o G20 substituiu o G7, não deveria haver obstáculo intransponível à incorporação de uma maior dose de multipolaridade à governança do órgão encarregado da segurança coletiva. Neste caso, como no caso dos entendimentos necessários para fazermos face ao aquecimento global, à perda da biodiversidade e à degrada-

ção ambiental, será necessário mobilizar governos, sociedade civil, setor privado, acadêmicos, mídia, juventude.

Em outras palavras, se a multipolaridade favorece o fortalecimento do multilateralismo, será importante ter presentes os perigos representados por agendas hegemônicas e unir esforços em torno de pautas democratizantes. A preservação do planeta e da civilização humana sobre a Terra são poderosos temas unificadores, nesse sentido, que podem se transformar em contraponto a embates ideológicos ou corridas armamentistas indutoras de fragmentação ou até mesmo do colapso da cooperação internacional. A grande maioria das nações não sente nostalgia da Guerra Fria e terá interesse em evitar a repetição de uma bipolaridade que, desta feita, poderá ter consequências mais perversas do que aquela cujo fim foi celebrado na cúpula do Conselho de Segurança de janeiro de 1992. Em conclusão, democratizar as relações internacionais é tarefa que permanece incompleta, adquire urgência e requer uma ampla mobilização política em torno da revalorização do multilateralismo.

*Em outras palavras, se a multipolaridade favorece o fortalecimento do multilateralismo, será importante ter presentes os perigos representados por agendas hegemônicas e unir esforços em torno de pautas democratizantes.*

Boutros-Ghali não foi reeleito para um segundo mandato em função de um veto, determinado mais por razões de política interna de um membro permanente do que por preocupações com a saúde do sistema multilateral. Não obstante, sua independência intelectual e seu compromisso com a democratização das relações internacionais continuam a inspirar todos aqueles que veem nas Nações Unidas um vetor de civilização e paz. A *Agenda para a Democratização*, circulada ao apagar das luzes de seu único mandato, afirma que a democratização se deve expressar em todos os níveis da sociedade humana – local, nacional, regional e global – e consigna sua crença na capacidade da democracia favorecer o florescimento do ser humano, objetivo que o motivou até o fim. Como representante de um país que acumula uma experiência histórica de mais de cinco milênios, Boutros-Ghali (1999) afirma com desprendimento no posfácio à sua autobiografia que “a hegemonia é um fenômeno transitório”. Suas últimas palavras apontam para o fato de que o sonho dos países fundadores das Nações Unidas incluiu a expectativa de que a organização será capaz de se regenerar para lidar, de forma eficaz, com um mundo destinado a evoluir em direções imprevisíveis. Este sonho não acabou. ■

## Referências Bibliográficas

- Beinart, Peter. 2021. "The Vacuous Phrase at the Core of Biden's Foreign Policy". *The New York Times*. 22 de junho de 2021.
- Borrell, Josep. 2021. "Construire le multilatéralisme pour le XXI<sup>e</sup> siècle". In blog oficial da União Europeia *Uma janela para o Mundo*. 17 de fevereiro de 2021.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping". *Relatório do Secretário-Geral da ONU*. Nova York. <https://digitallibrary.un.org/record/145749>.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1995. "An Agenda for Development". *Relatório do Secretário-Geral da ONU*. Nova York.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1996. "An Agenda for Democratization". *Relatório do Secretário-Geral da ONU*. Nova York.
- Boutros-Ghali, Boutros. 1999. *Unvanquished: a US-UN Saga*. Random House Publishing Group.
- Brasil. 1993. "Discurso de abertura do Debate Geral da 48<sup>a</sup> Sessão AGNU". Nova York. <http://undocs.org/en/A/48/PV.4>.
- Brasil. 2003. "Discurso de abertura do Debate Geral da 58<sup>a</sup> Sessão AGNU". Nova York. <http://undocs.org/en/A/58/PV.7>.
- Chacra, Guga. 2022. "Hipocrisia de Biden e Putin na Ucrânia". *O Globo*. 20 de janeiro de 2022.
- Grajew, Oded. 2022. "A quase irrelevância da ONU". *Folha de São Paulo*. 16 de março de 2022.
- Guterres, António. 2021. "Our Common Agenda". *Relatório do Secretário-Geral da ONU*. Nova York.
- Kissinger, Henry. 2014. *Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Kremlin. 2022. "Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development". *Kremlin.ru*, 4 de fevereiro de 2022. <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>
- Leaders Pour La Paix. 2022. "A New Humanism for a Renewed Multilateralism". *Annual report*.
- Maalouf, Amin. 2020. *Le naufrage des civilisations*. Paris: Hachette.
- Nações Unidas. 1945. *Carta da ONU*. Artigo 27 (3).
- Nações Unidas. 2020. "Declaration on the Commemoration of the Seventy-fifth Anniversary of the United Nations". Nova York. <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/07/UN75-FINAL-DRAFT-DECLARATION.pdf>.
- Nações Unidas. AGNU. 2022. 11<sup>a</sup> Sessão Especial de Emergência (2022). Resolução A/RES/ES/11/1 "Aggression Against Ukraine". Nova York.
- Nações Unidas. AGNU. 2022. 76<sup>a</sup> Sessão. Resolução A/RES/76/262. Nova York.
- Pinto, M. C. W. 1995. "The Democratization of International Relations and its Implications for the Development and Application of International Law". *Asian Yearbook on International Law*, v. 5. Brill and The Hague Academy of International Law (org.). Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff. [https://doi.org/10.1163/9789004400641\\_007](https://doi.org/10.1163/9789004400641_007).
- Reich, Simon & Lebow N. Richard. 2014. *Good-Bye Hegemony!: Power and Influence in the Global System*. Princeton: Princeton University Press.
- Woods, Ngaire. 2022. "What the Mighty Miss: the Blind Spots of Power". *Foreign Affairs*. Julho/Agosto de 2022. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2022-06-21/what-mighty-miss>.

**Como citar:** Patriota, Antonio de Aguiar. 2022. "Democratizar as Relações Internacionais". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 14-29.

**To cite this work:** Patriota, Antonio de Aguiar. 2022. "Democratizing International Relations." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (Jul-Sep): 14-29.

Recebido: 13 de julho de 2022

Aceito para publicação: 6 de agosto de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



## SEÇÃO ESPECIAL

---

Rússia versus Ucrânia em 2022: tentativa de análise e aprendizado ..... 31

**Eugenio Diniz**

Second-Order Consequences in International Politics:  
The Ukraine War and Reverberations in the Middle East ..... 53

**Simon Mabon**

Pensando a Rússia ..... 70

**Renato Marques**

A guerra na Ucrânia: uma análise geopolítica ..... 88

**Ronaldo Carmona**

A guerra russo-ucraniana:  
impactos sobre a segurança regional e internacional ..... 112

**Cristiane Lebelem & Rafael Duarte Villa**

# Rússia versus Ucrânia em 2022: tentativa de análise e aprendizado

---

**Eugenio Diniz**

**Resumo:** Faz-se uma análise preliminar da campanha russa de 2022 na Ucrânia, a partir de uma tentativa de identificação *ex ante* dos objetivos russos e ucranianos, prosseguindo dos mínimos até os máximos; indicam-se critérios sobre como fazê-lo, bem como dificuldades da análise, em geral e específicas para o caso em questão. Dentre as conclusões preliminares, tem-se que tanto o desdobramento inicial quanto o comportamento das forças russas desde fevereiro de 2022 não corroboram a ideia, amplamente difundida, de que a Rússia teria tentado tomar Kiev imediatamente e impor um governo fantoche para a Ucrânia, mas teria fracassado; e que a subestimação das dificuldades para as forças russas parece ter sido um problema das análises feitas no Ocidente.

**Palavras-chave:** guerra entre Rússia e Ucrânia; armas combinadas; análise de guerras; projeto de força.

## **Russia versus Ukraine in 2022: An Attempt to Analyze and Learn**

**Abstract:** This policy paper begins by analyzing the 2022 Russian campaign in Ukraine, as it seeks to identify *ex ante* both Russian and Ukrainian objectives – from minor to major ones. The paper then suggests ways of doing this analysis and discusses challenges related to it – in general and specific to the situation at hand. The first preliminary conclusion is that both the initial deployment and behavior of Russian forces since February 2022 do not support the widely held view that Russia would have attempted but failed to take Kiev immediately and install a puppet regime in Ukraine. The second is that Western media analyses seem to have underestimated the Russian forces' difficulties.

**Keywords:** Russia-Ukraine War; combined arms; war analysis; force design.

Neste artigo<sup>1</sup>, visa-se a uma análise tentativa da Campanha da Rússia na Ucrânia em 2022, com base no que é possível inferir das informações publicamente disponíveis até 7 de julho de 2022<sup>2</sup>.

Por que “Campanha da Rússia na Ucrânia em 2022” e não “Guerra da Ucrânia” ou outra designação? Considero que é importante manter em mente que a Guerra da Ucrânia, propriamente dita, começou em 2014, com a invasão russa que teve como resultado mais importante a anexação da Crimeia pela Rússia (ainda que não reconhecida internacionalmente)<sup>3</sup>; após o Acordo de Minsk de 2015, prosseguiu com hostilidades intermitentes entre as entidades regionais apoiadas pela Rússia – a República Popular de Donetsk (RPD) e a República Popular de Luhansk (RPL)<sup>4</sup> e as forças a elas associadas, com suporte russo, cuja determinação é bastante incerta –, e o governo da Ucrânia, suas forças armadas e grupos paramilitares aliados ou integrados a estas<sup>5</sup>, – até 24 de fevereiro de 2022, quando a Rússia deu início a uma nova invasão em larga escala. Por isso, adota-se aqui a designação acima – doravante, no texto, por simplificação, simplesmente “Campanha de 2022”.

Por que tantas ressalvas e qualificações? Por um lado, ao mesmo tempo em que é muito difícil estimar os diversos objetivos das partes, é indispensável, numa guerra, interpretar as decisões e os acontecimentos à luz daqueles objetivos de cada parte. Estes, portanto, precisam ser inferidos a partir de vários insumos, entre os quais conhecimento teórico, conhecimento de fatores táticos e logísticos, conhecimento sobre as próprias partes, seu contexto, sua região etc. A disponibilidade de novas informações frequentemente exige a reavaliação dos objetivos e, portanto, também as revisões nas interpretações dos significados das decisões e eventos. Isso é inevitável e é intrínseco à análise de guerras e campanhas (Diniz & Proença 2020, Diniz 2022).

---

1. O autor agradece o apoio do CNPq.

2. Esse artigo dá continuidade a outra avaliação, publicada anteriormente (Diniz 2022), contendo algumas ideias e pontos que serão retomados neste texto. As ideias aqui apresentadas beneficiaram-se imensamente da troca regular, praticamente semanal, com Antônio Jorge Ramalho Rocha, Augusto Teixeira Jr., Daniela Vieira Secches, Danielle Jacón Ayres Pinto, Domício Proença Jr., Graciela De Conti Pagliari e Layla Dawood. Agradeço-lhes enormemente pelo privilégio do diálogo respeitoso e da convivência prazerosa. Erros e tolices que porventura haja, porém, eu os cometi sozinho.

3. Para análise desse período, v. Kofman et al (2017).

4. O fato de, neste texto, referir-se a essas entidades pelo nome ou pela sigla e sem aspas não significa nenhum tipo de afirmação ou insinuação a respeito de sua validade jurídica, e muito menos da sua extensão ou alcance. Trata-se simplesmente de uma comodidade para a redação e para a leitura.

5. Para um breve apanhado geral das forças em confronto, v. *The Armed Conflict Survey* (International Institute for Strategic Studies 2021, 93-94).

---

**Eugenio Diniz** é professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas, pesquisador IC do CNPq, membro do International Institute for Strategic Studies (IISS, Londres) e diretor-executivo da Synopsis – Inteligência, Estratégia, Diplomacia.

Por outro lado, é muito difícil obter informação de qualidade sobre os próprios acontecimentos e, mais ainda, sobre as decisões. Numa guerra, é compreensível que lideranças políticas e militares estejam menos empenhadas em divulgar informações precisas do que em confundir e desmotivar seus adversários, mobilizar seus próprios apoiadores, motivar suas forças, atrair aliados e outras tarefas muito mais prementes de seus pontos de vista. Muito frequentemente, até mesmo a informação disponível apenas para as lideranças de cada lado é imprecisa, ambígua; informações em princípio cruciais não lhes chegam, ou não lhes chegam em tempo hábil; a interpretação dessas informações, muitas vezes, depende de outras que não estão disponíveis, por razões diversas; enfim, muitos fatores contribuem para, segundo o clichê, a “névoa da guerra”. Também, desse ponto de vista, quem queira analisar os acontecimentos, e particularmente quem o queira fazer enquanto estes ainda se desenrolam, precisa mobilizar conhecimento prévio, engenho e arte para incorporar criteriosamente o que for possível obter a partir de informação necessariamente precária, e dispor-se a revisar as análises à luz de novos dados.

## **DIFICULDADES ESPECÍFICAS NA ANÁLISE DA CAMPANHA DE 2022**

Porém, a Campanha de 2022 vem apresentando problemas adicionais no que concerne a informações, o que, por sua vez, tem prejudicado, e muito, algumas análises. Trata-se de um tipo inusitado de atividade de algumas organizações (com destaque para o Ministério da Defesa britânico), de um lado, e de um problema de enquadramento analítico, de outro. É necessário caracterizar bem esses fenômenos para que se possa compreender por que o entendimento que informa este artigo difere tanto dos que vêm predominando no debate público.

Diante de acontecimentos de grande impacto político potencial, como é o caso da Campanha de 2022, é compreensível que, para além das partes diretamente em confronto, alguns governos, principalmente os que podem ser mais direta ou intensamente afetados, tenham suas posições a respeito deles, tenham os seus resultados preferidos e os mais indesejados, e atuem no sentido de que as coisas se desenvolvam de modo muito mais próximo dos primeiros ou, pelo menos, mais distante dos últimos – inclusive atuando de modo a moldar as percepções do público em geral e, com maior premência, as dos atores presumivelmente mais influentes. Isso frequentemente inclui, digamos, uma gestão cautelosa das informações divulgadas e ocultadas, com maior ou menor preocupação com a precisão daquelas divulgadas. De certo modo, analistas e observadores experientes tendem a descontar esse tipo de informação (alguns diriam “propaganda”), ou, pelo menos, a tomá-las com cuidado.

Mas, ao mesmo tempo, presume-se que esses mesmos governos não acreditem na sua própria propaganda e que produzem suas próprias análises e, idealmente, obtêm suas próprias informações. É comum que haja agências específicas para tanto, como as agências de inteligência tradicionais, e departamentos e órgãos internos de outras agências, como as dos Ministérios da Defesa, das Forças Armadas, ou dos Ministérios das Relações Exteriores. Geralmente – em que pese o fato de que, de vez em quando, uma ou outra liderança política opte por divulgar alguns desses documentos, por razões políticas – essas organizações não trazem a público por iniciativa própria esse tipo de análise e de informação, por diversas razões. Entre elas, sem pretensão de exaustividade, podem-se mencionar:

- para não revelar a potenciais adversários o que se sabe e o que não se sabe, o que se pensa e o que não se pensa, pois esse conhecimento pode permitir a um adversário manipular o comportamento de seu alvo;
- para não correr o risco de expor os processos pelos quais aquelas informações foram obtidas – particularmente quando isso envolve algum tipo de atividade clandestina –, o que poderia levar seus alvos a identificar e corrigir eventuais falhas, impedindo a continuidade do acesso às informações;
- para diminuir o risco de aferrarem-se a entendimentos que conflitam com novas informações e observações, mas cuja reavaliação poderia produzir, ainda que injustamente, descrédito ou desconfiança do público com relação à agência/departamento – principalmente se aquela avaliação ou informação, feita pública, informou uma decisão cujos resultados foram insatisfatórios ou tidos como catastróficos;
- para que não haja suspeita de que essas agências estejam, elas mesmas, induzindo o público a erro, tornando públicas análises e informações que divergem das sigilosas, ou então fazendo com que divulgações parciais distorçam a percepção do público, o que seria, por si só, muito grave – mas, além disso, poderia, no caso de uma investigação, obrigar a agência ou departamento a, para fazer sua defesa, tornar pública informação que não o deveria ser, ou então a aceitar consequências negativas injustas por se recusar a fazê-lo;
- e, também compreensivelmente, evitar o vexame público em caso de erro egrégio, a que tenham sido induzidas – por mais que tenham tomado os cuidados necessários – pela necessidade de tomar uma decisão, mesmo diante de informações precárias, incompletas ou conflitantes e de fontes pouco ou nada confiáveis.

Exatamente por serem esses riscos tão elevados e significativos, muitos analistas e observadores, até mesmo experientes, tendem a presumir que, se uma organização desse tipo – principalmente se reputada séria, sólida – opta por divulgá-las, e fazê-lo sistematicamente, é porque, de fato, tem altíssima confiança na sua qualidade, robustez e precisão, mesmo quando a divulgação é acompanhada de ressalvas (que, muitas vezes, acabam sendo tomadas como sendo *pro forma*). Ora, não só isso não é verdade, como também pode ocorrer que, apesar da confiança que a agência tem nelas, as análises ou informações estejam equivocadas. O problema é que, em guerras, é muito mais difícil a obtenção ou corroboração independente de informações por parte, por exemplo, de jornalistas ou órgãos de imprensa, em função dos riscos intrínsecos à situação e, por vezes, das restrições impostas pelas forças ou agências que controlam os acessos.

Nesse contexto, por alguma razão, o Ministério da Defesa britânico (MoD) parece ter decidido que a divulgação diária de *briefings* sobre os acontecimentos na Ucrânia valia a pena os riscos. Entretanto, os *briefings* do MoD se revelaram, pelo menos em algumas ocasiões, muito dependentes de fontes ucranianas – o que, por si, parece funcionar como uma espécie de aval, talvez sem que o governo do Reino Unido tivesse consciência disso. Houve vários casos, mas um dos mais impressionantes foi a informação procedente do governo ucraniano e reproduzida pelo MoD, em 22 de março de 2022, segundo a qual as forças russas que invadiram a Ucrânia só teriam munição, combustível e alimentos para mais três dias – ou seja, até 25 de março de 2022. Essa informação foi amplamente divulgada,<sup>6</sup> mas, dados os desdobramentos posteriores a essa última data, não parece ter sido particularmente precisa. Não obstante, não é do conhecimento deste autor nenhum esforço da parte do MoD em esclarecer a discrepância, ou mesmo em reconhecê-la, e nem qualquer questionamento do órgão por parte de órgãos de imprensa.

Em outros casos, algumas considerações bastante importantes para a análise de guerras parecem não ter sido levadas na devida conta no processo de análise, ou, pelo menos, não foram divulgadas adequadamente. Por exemplo, até o final de maio, os *briefings* do MoD divulgavam regularmente estimativas de perdas de equipamento e baixas das forças russas na Ucrânia, mas não da Ucrânia. Com isso, passou-se, ainda que presumivelmente de maneira não intencional, uma impressão de insucesso das forças russas, que contaminou até mesmo analistas de larga experiência (p. ex., Cohen 2022) e outros talvez não tão experientes, mas já estabelecidos (p. ex., Dalsjö, Jonsson & Norberg 2022). Evidentemente, não é razoável analisar o desenvolvimento de uma campanha com base exclusivamente

---

6. A título de exemplo: Exame (2022), Estadão (2022), Jovem Pan (2022), Veja (2022) e Lopes (2022).

nas estimativas de baixas de apenas um lado, nem se fiando em informações disponibilizadas apenas por uma das partes em confronto.

Mas um problema especialmente desafiante – nesse caso, manifestado mais em análises que na divulgação de informações – é a dificuldade de analisar e interpretar o desenrolar dos acontecimentos sem adotar como medida de desempenho uma projeção de como se desenrolaria uma campanha conduzida ou liderada pelos EUA, sem levar em conta as diferenças de incentivos, constrangimentos, limitações e urgências e, em especial, a diferença de balanço entre esses elementos.

Esse efeito de *mirror-imaging* parece particularmente arraigado em analistas estadunidenses. A meu ver – e posso estar enganado quanto a isso –, é esse fenômeno que explica a insistência em afirmar, sem nenhuma evidência de que eu tenha conhecimento, que o plano da Rússia seria realizar uma “*Blitzkrieg*” para tomar rapidamente a capital ucraniana Kiev e impor um governo fantoche. Como não o conseguira em uma semana ou menos, a ofensiva russa teria sido um fracasso, pondo em risco a sobrevivência política do presidente russo Vladimir Putin e levando-o a uma busca desesperada por algum resultado que pudesse ser anunciado como “vitória” – que, até 8 de maio, dizia-se que ele tinha necessidade de anunciar nas comemorações de 9 de maio (o que, como se sabe, não ocorreu).

Na verdade, a meu ver, é esse entendimento equivocado – associado a um outro entendimento, também equivocado, a respeito do papel da preocupação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na decisão de invadir a Ucrânia, e a um outro, relacionado à subestimação que os países da OTAN (não a Rússia) fizeram da capacidade e da motivação dos ucranianos para resistir às forças russas – que tem trazido aos analistas tantas dificuldades de antecipar o comportamento das forças russas na Ucrânia e o desenrolar dos acontecimentos.

As próximas seções tratarão desses pontos, embora numa sequência diferente.

## **POR QUE A UCRÂNIA É TÃO IMPORTANTE PARA A RÚSSIA?**

Muito se diz sobre a preocupação da Rússia com a expansão da OTAN e como isso teria deflagrado a invasão de 2014 e a anexação da Crimeia; a continuação da consideração da Ucrânia como candidata à entrada na aliança teria então ensejado a nova invasão, em 2022<sup>7</sup>. Sem dúvida, a Rússia se preocupa com a

---

7. De novo, os proponentes de variantes desse argumento são legião, e seria impossível enumerá-los todos, mas podemos considerar John J. Mearsheimer como seu principal expoente (Mearsheimer 2014, Mearsheimer 2022).

expansão da OTAN, mas isso é apenas metade da resposta. De fato, na sua cimeira em Bucareste, em 2008, a OTAN declarou formalmente que a Ucrânia e a Geórgia “se tornarão membros da OTAN” no futuro. Sim, a Rússia invadiu a Geórgia em 2008, evitando que a Abecásia e a Ossétia do Sul fossem incorporadas a essa última, e a Ucrânia em 2014, depois da instalação de um governo favorável à entrada na aliança. Mas a OTAN já havia admitido anteriormente não apenas países que outrora pertenceram ao Pacto de Varsóvia, como também países que pertenceram à própria União Soviética e, mesmo depois de 2008 e de 2014, outros países da Europa Oriental.

Parece, portanto, que, do ponto de vista das lideranças políticas da Rússia, a expansão da OTAN é realmente um problema sério quando se trata da Geórgia e, principalmente, da Ucrânia<sup>8</sup>. Isso sugere fortemente que, ainda do seu ponto de vista, o problema é menos com a expansão da OTAN em si do que com a perda de influência ou da capacidade de ação nesses dois países.

No caso da Geórgia, talvez mais importante do que a coincidência entre a guerra da Rússia com a Geórgia e a declaração da OTAN, seja a tentativa de retomada da Ossétia do Sul e da Abecásia pela Geórgia. Ambas são áreas contíguas à Rússia, cujas populações são majoritariamente russófonas e autônomas de fato com relação à Geórgia desde o começo da década de 1990.

Algo semelhante acontece na Ucrânia, na região da Bacia do Rio Donets (frequentemente referida como *Donbass*), tributário do Dom: como é amplamente sabido desde fevereiro de 2022, as *oblasti*<sup>9</sup> de Donetsk e Luhansk têm uma importante população russófona, cujos laços com a Rússia vêm-se intensificando desde o fim da União Soviética. Mas, nesse caso, há um outro fator, pelo menos tão importante quanto, que é a base naval em Sebastopol. Aludiu-se a isso em outro texto (Diniz 2022), mas é importante reiterar um ponto: o acesso ao Mediterrâneo pelo Mar Negro é a condição indispensável para que a Rússia possa ter capacidade de agir para além do seu entorno regional imediato, e, do seu ponto de vista, tem que ser garantido, inclusive com atividades clandestinas, encobertas e militares (Flanagan et al. 2020).

---

8. Diga-se de passagem, o próprio Mearsheimer admite isso, ao citar, concordando explicitamente com ela, a afirmação do ex-secretário de Estado Robert Gates e das resistências de Alemanha e França: “My story about the conflict’s causes should not be controversial, given that many prominent American foreign-policy experts have warned against NATO expansion since the late 1990s. America’s Secretary of Defense at the time of the Bucharest summit, Robert Gates, recognised that ‘trying to bring Georgia and Ukraine into NATO was truly overreaching’. Indeed, at that summit, both the German chancellor, Angela Merkel, and the French president, Nicolas Sarkozy, were opposed to moving forward on NATO membership for Ukraine because they feared it would infuriate Russia.” (Mearsheimer 2022). O que surpreende é que, a partir daí, Mearsheimer, ao invés de realçar a diferença de Ucrânia e Geórgia, subsume-as na resistência geral à expansão da OTAN. Isso sugere, um tanto paradoxalmente, que o que originalmente seria uma crítica ao comportamento do Ocidente, e ao dos EUA em particular, acaba transformando-se numa “hiperexaltação”: é como se tudo girasse sempre em torno dos EUA, e os outros países, mesmo grandes como a Rússia, não tivessem motivações próprias, e sempre apenas reagissem ao comportamento dos EUA.

9. Regiões administrativas russas.

Embora os documentos russos mais relevantes priorizem claramente seu entorno regional, e pelo menos um estudo das capacidades militares russas conclua que a capacidade expedicionária das forças russas para além do seu entorno imediato seja bastante restrita (Charap et al. 2021), o fato é que, desde 2011, o declínio da Esquadra do Mar Negro que se seguira ao fim da União Soviética foi revertido. Embora sua capacidade atual seja ainda muito distante da que tivera na Guerra Fria, ela, em combinação com a Flotilha do Mar Cáspio (que vem se modernizando desde os anos 2000), é capaz de atuar também no Mediterrâneo e, eventualmente, no Mar Vermelho e nas vizinhanças do Chifre da África, o que a torna, no dizer de Delanoë (2019, 28), uma força de fato multirregional.

A capacidade de atuar no Mediterrâneo é hoje especialmente importante para a Rússia. Sua presença no Oriente Médio, com destaque para sua atividade na Síria, apoia-se na Base Aérea de Khmeimim e na Base Naval de Tartus (na costa do Mediterrâneo), ambas sírias, mas operadas pela Rússia. São as únicas bases extrarregionais importantes da Rússia hoje, o que ressalta a importância que ela atribui ao Oriente Médio. Além disso, a Síria é considerada importantíssima para o aprendizado, o aprimoramento e o desenvolvimento de equipamentos e doutrina da Rússia (Clark 2021, Urcosta 2020), bem como uma excelente maneira de fazer com que seus oficiais tenham experiência de combate – na verdade, pelo menos em 2021, todos os comandantes dos distritos militares russos e quase todos os oficiais das unidades de nível superior a regimentos e brigadas tinham experiência na Síria (Clark 2021, 9).

Obviamente, a Rússia só pode acessar o Mediterrâneo a partir do Mar Negro, e isso exige que tenha ali uma base naval de maior porte. Embora a Rússia, desde 2005, tenha investido na construção de uma nova base naval em Novo-

*A capacidade de atuar no Mediterrâneo é hoje especialmente importante para a Rússia. Sua presença no Oriente Médio, com destaque para sua atividade na Síria, apoia-se na Base Aérea de Khmeimim e na Base Naval de Tartus (na costa do Mediterrâneo), ambas sírias, mas operadas pela Rússia. São as únicas bases extrarregionais importantes da Rússia hoje, o que ressalta a importância que ela atribui ao Oriente Médio.*

rossiysk, é notório que Sebastopol (que era a sede da Esquadra do Mar Negro na época da União Soviética) tem inúmeras vantagens que fizeram dela uma base naval praticamente desde sua fundação em 1783, após a área ter sido tomada ao Império Otomano durante o reinado de Catarina, a Grande<sup>10</sup>. Seu litoral recortado tem em torno de 30 baías e enseadas com águas profundas (mais profundas que as de Novorossiysk), e uma infraestrutura de apoio amplamente desenvolvida ao seu redor, na Península da Crimeia. Sua localização na península, aliás, estabelece condições excepcionais para a sua defesa.

## **AVALIANDO OS RESULTADOS (ATÉ AGORA<sup>11</sup>) DA CAMPANHA DE 2022**

Os resultados de uma guerra ou campanha – ainda que resultados parciais, quando ainda estão em curso – não podem ser captados diante da alternativa simples e falsa entre “vitória” e “derrota”. Avaliar aqueles resultados significa: (i) avaliar quanto cada lado se aproximou, ou está se aproximando, de alcançar cada um de seus objetivos; (ii) como se alterou, ou está se alterando, o balanço de forças entre as partes em confronto; (iii) como se alterou, ou está se alterando, o balanço entre as forças de cada uma das partes em confronto e as forças de outros atores com quem aquelas interajam ou possam interagir no futuro (Diniz & Proença Jr. 2020). Entretanto, como salientado anteriormente, não é possível atender aos aspectos (ii) e (iii), em função da ausência de informações minimamente aceitáveis<sup>12</sup> a respeito das perdas de cada lado.

Como, conforme já salientado, as partes têm fortes incentivos para não serem totalmente transparentes quanto a seus objetivos, analistas têm que, de um lado, tentar estabelecê-los a partir do seu conhecimento prévio e da situação estratégica, mas – como isso é sempre uma avaliação –, de outro, reexaminar a análise com base em novas informações. Uma tentativa de identificação *ex ante* dos objetivos da Rússia e da Ucrânia foi feita em outro lugar (Diniz 2022). Retomam-se aqui apenas os resultados, ordenados do mínimo para o máximo.

10. Em 1954, Nikita Khrushchev cedeu a Crimeia à Ucrânia, o que, à época, não fazia muita diferença, sendo ambas, Rússia e Ucrânia, repúblicas da União Soviética. Após o fim desta última, Sebastopol foi arrendada à Rússia, por um tratado que expiraria em 2017. Viktor Yushchenko, presidente ucraniano entre 2005 e 2010, sinalizou que não renovaria o acordo, mas este foi renovado até 2042 após a eleição de Viktor Yanukovich, em 2010. Sua derrubada em 2014, após uma série de protestos, é um dos antecedentes imediatos da invasão russa à época.

11. Reiterando, “até agora” significa “com base nas informações obtidas até 7 de julho de 2022”.

12. A equipe do sítio Oryx ([www.oryxspioenkop.com](http://www.oryxspioenkop.com)) faz um trabalho interessantíssimo, mas, em função de seus objetivos, seus critérios são muito exigentes, o que faz com que as perdas efetivas de cada lado sejam necessariamente muito maiores que os números ali apontados – como, aliás, é reconhecido pela própria equipe –, e não é possível estabelecer nenhum fator empírico de correção.

Objetivos específicos da Rússia	Objetivos específicos da Ucrânia
R1: Assegurar o controle político sobre Luhansk e Donetsk para garantir um acesso terrestre seguro à Crimeia	U1: Sobreviver como unidade política minimamente autônoma, ainda que com o sacrifício de alguma parte do seu território
R2: Enfraquecer drasticamente as forças ucranianas, eliminando por um bom tempo sua capacidade de retomar Donetsk e Luhansk	U2: Repelir as forças russas sem concessões territoriais adicionais, ou, pelo menos, sem o reconhecimento internacional da anexação da Crimeia e da independência de Donetsk e Luhansk
R3: Impedir, ou pelo menos dificultar, a reconstituição das forças ucranianas, para prolongar esse controle com o mínimo de custos	U3: Tornar a considerar a hipótese de acesso à OTAN
R4: Impedir o fluxo de recursos para as forças ucranianas e/ou para uma oposição armada a partir de Mariupol, de Mykolayiv, de Kherson e de Odessa	U4: Retomar o controle sobre Luhansk, Donetsk e Crimeia
R5: Impedir o fluxo de recursos para as forças ucranianas e/ou para uma oposição armada pelas estradas do Oeste e do Noroeste da Ucrânia	
R6: Reconhecimento formal pela Ucrânia, e idealmente sancionado internacionalmente, da anexação da Crimeia pela Rússia e da independência de Donetsk e Luhansk	
R7: Aceitação formal pela Ucrânia, e pelo menos aceitação tácita da parte de Alemanha, EUA, França e Reino Unido (além da China), da desmilitarização permanente da Ucrânia	
R8: Uma cláusula de “neutralidade da Ucrânia”, significando na prática a rejeição permanente de uma adesão à OTAN (e uma sujeição permanente à Rússia)	
R9: Alguma forma de reconhecimento, mesmo implícito, mas ainda assim suficientemente claro, de que a OTAN se resignou a aceitar a liderança da Rússia sobre os países da antiga URSS à sua volta, com a exceção – pelo menos temporária – de Estônia, Letônia e Lituânia (membros plenos da OTAN)	
R10: O levantamento das sanções – idealmente, do ponto de vista das lideranças da Rússia, todas elas, mas, mais plausivelmente, uma boa parte delas, ainda que com alguma dilação no tempo	

Uma forma de avaliar se a análise acima está correta é observar se o comportamento das partes no desenrolar da campanha ou da guerra é consistente com a identificação de objetivos feita na análise *ex ante*. Como a situação da Ucrânia é, em larga medida, reativa em relação à da Rússia, o foco recai basicamente sobre o comportamento da Rússia.

Embora se possa arguir que a atuação em prol dos separatistas favoráveis à Rússia nas *oblasti* da Bacia do Donets fosse uma forte motivação para a invasão de 2014, e a sua autonomia tenha sido incluída no Acordo de Minsk de 2015, o fato é que a Crimeia foi de fato anexada pela Rússia na ocasião, em que pese essa anexação não ser reconhecida internacionalmente. As *oblasti* de Donetsk e Luhansk são contíguas entre si, e Luhansk é a *oblast* mais a Leste da Ucrânia, contígua à Rússia. Entretanto, no decorrer da invasão, as forças russas atuaram não apenas em Donetsk e Luhansk, mas também, desde o início da Campanha de 2022, nas *oblasti* de Zaporizhia e de Kherson (a primeira cidade de maior porte tomada pelas forças russas na atual campanha), assenhoreando-se das suas áreas litorâneas; mas, até o momento, embora tenham bombardeado regularmente posições nas *oblasti* de Odessa e de Mykolayiv (contígua à *oblast* de Kherson), não houve esforço terrestre consistente, sustentado, em sua direção.

Assim, tudo parece indicar que, diferentemente do que se tem falado, a prioridade das forças russas na Ucrânia foi, de um lado, estabelecer uma ponte terrestre entre a Rússia e a Península da Crimeia (e um perímetro defensivo para essa ponte terrestre) e, de outro, o controle total sobre o Mar de Azov. A Rússia está assegurando seu acesso a Sebastopol e instalações associadas e consolidando seu controle sobre a Península da Crimeia. Em outro texto (Diniz 2022), a análise sugeriu que esse seria o principal objetivo das forças russas nesta campanha; até agora, o desenrolar da Campanha de 2022 a vem corroborando. A importância especial, para a Rússia, do território pertencente à Ucrânia está relacionada à Península da Crimeia, a Sebastopol e às instalações em seu entorno.

*...a prioridade das forças russas na Ucrânia foi, de um lado, estabelecer uma ponte terrestre entre a Rússia e a Península da Crimeia (e um perímetro defensivo para essa ponte terrestre) e, de outro, o controle total sobre o Mar de Azov.*

Claramente, a melhor maneira de consolidar esse resultado é reduzir drasticamente as forças ucranianas, de modo a impedir que contestem, por ações regulares e/ou irregulares, o controle russo sobre essa área; e reduzir também drasticamente

a capacidade da Ucrânia de reconstruir suas forças. Isso não seria possível pela tomada rápida de Kiev e instalação de um governo fantoche: no mínimo, esses fatos não eliminariam a possibilidade de uma contestação prolongada por forças irregulares ou por forças regulares atuando, de certa forma, na clandestinidade. A consciência do que aconteceu com a União Soviética no Afeganistão e com o processo vivido pelos EUA no Iraque (mesmo deixando de lado o ocorrido com os EUA também no Afeganistão) provavelmente levaria as lideranças políticas e militares russas a querer reduzir ao mínimo possível a probabilidade de ocorrência, na Ucrânia, de algo semelhante. Do mesmo modo, como analisado em Diniz (2022), o desdobramento inicial das forças russas não sugere o curso de ação “Blitzkrieg-para-liquidar-o-assunto-tomando-Kiev-em-quatro-dias”.

Avaliando, então, o resultado até agora:

- Sob essa óptica, R1 (controle sobre Luhansk e Donetsk e acesso à Crimeia), até o momento, foi basicamente alcançado, faltando consolidá-lo plenamente; a falta de informações úteis não permite avaliar R2 e R3 (enfraquecer forças ucranianas e dificultar sua reconstituição); e R4 até o momento foi parcialmente alcançado (impedir a oposição a partir de Mariupol, de Kherson, de Mykolayiv e de Odessa – as duas últimas não foram tomadas). Fora bombardeios ocasionais, uma ofensiva de grande porte para alcançar R5 (impedir a oposição pelas estradas do Oeste e do Noroeste) só seria realizada depois que R1 fosse alcançado, o que só aconteceu recentemente.
- A respeito de R2 e R3 (enfraquecer forças ucranianas e dificultar sua reconstituição), apesar da falta de informações que permitam uma avaliação mais precisa de até que ponto foram alcançados ou não, cabe comentar o seguinte: a desconsideração da sua importância talvez explique o fato de algumas análises concluírem que as forças russas devem estar encontrando muitas dificuldades (talvez por subestimarem a capacidade e a vontade de resistir dos ucranianos, e/ou talvez por incompetência), pois o avanço sobre o território ucraniano estaria ocorrendo muito lentamente. Pode ser que as forças russas estejam se desempenhando bem pior do que o esperado por seus superiores, pelas suas lideranças políticas e por analistas, ou pode ser que não; simplesmente, não há informação suficiente para qualquer conclusão. Mas o fato de o avanço sobre o território ocorrer muito lentamente não é um critério adequado para avaliar; a rigor, se a lentidão do avanço se dá porque as lideranças ucranianas estão lutando com tudo o que têm – na esperança de, por exemplo, os custos enfrentados pelas forças russas levarem suas lideranças a reavaliar a oportunidade da continuidade do esforço, ou, alternativamente, de que um maciço apoio por parte de aliados (e até,

quem sabe, sua entrada efetiva na guerra) permita às forças ucranianas reverter a situação –, então, nesse caso, isso pode estar ocorrendo em benefício das forças russas, pois talvez lhes permita produzir o máximo de desgaste das forças ucranianas em menor tempo. Em suma, como, se a análise acima estiver correta, a rapidez com que o território ucraniano é tomado por forças russas não é uma medida adequada do grau de sucesso destas últimas, a intensidade do desgaste das forças ucranianas, ou seja, a proporção delas que foi destruída (em relação à taxa de reposição das perdas humanas, de equipamento, de munição e suprimentos) é que seria o fator relevante. Mas, como salientado, não há informação suficiente sobre isso.

- A respeito de R4 e R5 (impedir a sustentação da oposição ucraniana em regiões específicas), pode-se observar o seguinte. Se, antes do início da Campanha de 2022, seria possível imaginar que talvez a Rússia pudesse se contentar com um resultado como o obtido até agora, com a ponte terrestre para a Península da Crimeia estabelecida (e supondo que as forças russas tenham conseguido enfraquecer drasticamente as forças ucranianas), o desenrolar dos acontecimentos pode ter alterado dramaticamente essa situação. Várias lideranças políticas e militares de países-membros da OTAN – notoriamente o presidente Joseph Biden e o secretário de Defesa Lloyd Austin, dos EUA, e o primeiro-ministro Boris Johnson, do Reino Unido – manifestaram, por palavras fortes e ações bem menos fortes (mas muito dispendiosas), sua intenção de expulsar as forças russas da Ucrânia. Dessa maneira, a Rússia não tem nenhum incentivo para contentar-se com o resultado atual, negociando um acordo “Ponte-para-a-Crimeia-em-troca-da-preservação-de-uma-Ucrânia-reduzida”, pois isso permitiria que uma Ucrânia, fortalecida posteriormente por seus aliados, tentasse retomar o terreno perdido, ou seja, alcançasse seu pacote maximalista de objetivos U4 (retomar o controle sobre Luhansk, Donetsk e Crimeia; agora tendo que incluir também as *oblasti* de Zaporizhzhia e de Kherson).
- Por conseguinte, seria de se esperar agora que a Rússia prosseguisse em direção a R5 e, eventualmente, a completar R4. Eis aí um possível teste indireto de como está o balanço entre as forças russas e a ucranianas: o incentivo à Rússia para perseguir esses objetivos é tão grande, e os riscos de não o fazer tão elevados, que só lhe faz sentido não fazê-lo se avaliar que não dispõe de condições de tentá-lo sem pôr em risco, mais imediatamente, os resultados já obtidos.
- Supondo que a Rússia tente e alcance R4 e R5, isso deixaria apenas Kiev e Kharkiv como maiores desafios à tomada completa da Ucrânia; como essa

tomada praticamente garantiria de maneira decisiva a plena consolidação do alcançado até agora (a não ser que outros países efetivamente participassem de uma ofensiva para expulsar a Rússia), é de se esperar que, se alcançados R4 e R5, a Rússia busque ocupar toda a Ucrânia, anexando-a, com ou sem reconhecimento internacional.

- Quanto aos objetivos R6 a R10 (formalização das conquistas russas em diferentes graus), estes já supõem alguma forma de acordo de paz e/ou de um novo *modus vivendi* a ser negociado a partir dos resultados obtidos no teatro de operações. Sua discussão é, nesse momento, precoce.
- Passando bem mais rapidamente, por motivos óbvios, pelos objetivos da Ucrânia: embora U3 (ingressar na OTAN) tenha voltado à tona, isso reflete, neste momento, muito mais um esforço de sinalização política do que algo produzido pela realidade no teatro de operações. No momento, do ponto de vista da análise da situação no teatro, a Ucrânia ainda está em busca de U1 (sobreviver como unidade política minimamente autônoma, ainda que com o sacrifício de alguma parte do seu território).

## EMPREGO DAS FORÇAS

Dois outros aspectos intrigantes de uma boa parte dos comentários são: a insistência de que uma das razões do suposto fracasso da “Blitzkrieg-para-tomar-Kiev-em-quatro-dias-e-acabar-logo-com-o-assunto” seria que a Rússia teria subestimado a capacidade e a vontade ucranianas de resistir; e de que uma das explicações para os supostos insucessos da Rússia seria o fato de ela não ter conseguido “estabelecer superioridade aérea”. Embora, de novo, não se possa descartar que problemas de desempenho possam ter ocorrido, os dois pontos não me parecem convincentes.

Em outra análise (Diniz 2022), salientou-se o quanto as forças ucranianas tinham-se modificado e reconstituído desde a Campanha de 2014, e o quanto, em termos estritamente numéricos, não havia uma nítida vantagem da Rússia em termos de forças terrestres alocadas ao teatro de operações – embora houvesse nítida vantagem qualitativa em termos de alcance de artilharia (tubos e foguetes) e de defesa antiaérea. Por outro lado, a vantagem da Rússia em aeronaves era muito grande, quantitativa e qualitativamente.

Ao que parece, temos aqui dois outros casos de *mirror-imaging*. Parece-me mais plausível que as análises de organizações de países ocidentais subestimaram a capacidade de resistência ucraniana e, portanto, se surpreenderam quando o avanço das

forças russas foi mais lento que o esperado por essas organizações. É muito mais razoável esperar que, no processo de planejamento da ofensiva, as lideranças militares russas tivessem uma noção razoável das capacidades ucranianas em termos de recursos materiais; por outro lado, mesmo que o desempenho das forças ucranianas em 2014 não levasse a se esperar muito delas, o fato é que, entre 2015 e 2022, houve ampla oportunidade para avaliação mútua, com escaramuças e enfrentamentos ocasionais de menor ou maior intensidade, bem como a atividade constante de unidades paramilitares e das forças associadas à RPD e à RPL – sendo que, ao longo de todo o período, houve presença de elementos russos de suporte a essas últimas. Ou seja: a subestimação parece ter sido feita pelos analistas ocidentais – daí a sua surpresa – e não pelos russos.

A referência à “incapacidade de estabelecer superioridade aérea” parece-me também uma projeção, aqui principalmente dos analistas estadunidenses. Curiosamente, a impressão que se tem é que várias dessas análises simplesmente supunham que os esforços de modernização das forças russas teriam que ser no sentido de serem capazes de replicar o padrão estadunidense de combater, herdado, com adaptações, da Guerra do Golfo de 1991. Quem olha a configuração atual das forças russas e se debruça um pouco sobre o desenvolvimento doutrinário russo tende a chegar a uma conclusão diferente. A maneira russa de combater é diferente e parece, em larga medida, voltada para negar aos EUA e aliados a oportunidade de lutar de seu modo preferido, em caso de confrontação direta<sup>13</sup>. Vale aqui uma observação: a configuração, o desdobramento e a doutrina das forças dão pistas muito relevantes sobre sua intenção, sobre o que vão fazer, não no sentido de que elas sempre só teriam uma possibilidade de curso de ação, mas no sentido negativo: elas provavelmente não vão tentar fazer o que não têm capacidade de fazer, ou, pelo menos, o que lhes seria muito mais difícil de fazer. *Capacidades telegrafam intenções.*

*Parece-me mais plausível que as análises de organizações de países ocidentais subestimaram a capacidade de resistência ucraniana e, portanto, se surpreenderam quando o avanço das forças russas foi mais lento que o esperado por essas organizações.*

13. Uma ressalva é que mesmo analistas bastante familiares com o desenvolvimento doutrinário russo – p. ex., Michael Kofman – parecem ter-se surpreendido. Nesse caso, porém, a causa da surpresa talvez seja a própria subestimação da capacidade e vontade ucranianas de resistir, e não da *mirror-imaging* doutrinária.

Não é possível apresentar aqui um resumo desses assuntos<sup>14</sup>, mas se podem destacar alguns pontos. A reflexão sobre a experiência russa na Geórgia, em 2008, na Ucrânia, desde 2014, e na Síria, desde 2015, e sobre confrontos e hostilidades conduzidos por outrem, destaca a importância da obtenção e integração de informações em tempo real, com papel de destaque para os drones, de modo a permitir a rápida, precisa e maciça utilização de artilharia de longo alcance (tubos e foguetes) e de mísseis e também de drones armados, evitando o contato em combate, e de amplo e sofisticado sistema de defesa antiaérea contra aeronaves e também contra drones adversos. Contra eles é crucial dispor também de grande capacidade de medidas e contramedidas eletrônicas, sem prejuízo do desenvolvimento de outros tipos de defesa contra drones. Isso não só produziria diretamente imenso desgaste nas forças adversas, como também dificultaria sua tomada de decisão, permitindo às forças russas tomar decisões mais rapidamente que seus oponentes e manter a iniciativa para si próprias, obrigando os oponentes a atuar reativamente, sob seu controle. Além disso, costuma-se ressaltar o papel que, segundo analistas, a Rússia atribuiria a atividades de desinformação e interrupção do tráfego no ciberespaço, como forma de controlar o ambiente informacional, e, também, de atividades de propaganda e sabotagem em geral, mas há uma certa ambiguidade quanto à real importância relativa dessas atividades.

Especificamente no que concerne ao emprego de drones (de reconhecimento e armados) e à defesa contra eles, a Rússia se beneficiou muito da experiência adquirida a partir dos ataques por drones contra a Base Aérea de Khmeimim, na Síria, apontados por Urcosta (2020, 1) como “os primeiríssimos ataques desta natureza contra uma grande potência militar”; e, também, dos confrontos ocorridos do final de setembro ao começo de novembro de 2020 entre Armênia e Azerbaijão em torno do Alto Carabaque<sup>15</sup>. Um importante aspecto é que, nesses dois casos, as forças russas (na Síria e também na Líbia) ou apoiadas pela Rússia (como a Armênia) tiveram que se haver com o emprego de drones desenvolvidos pela Turquia, que são uma boa parte dos drones utilizados atualmente pela Ucrânia (junto com alguns provenientes do Reino Unido).

Novamente, a carência de informações sólidas dificulta uma análise completa de em que medida esses entendimentos vêm sendo de fato aplicados na Campanha de 2022 e qual o seu efeito. Mas já parece ser possível concluir algumas coisas.

---

14. Para mais informações sobre organização e doutrina das forças russas, v., p. ex., Clark (2021), Defense Intelligence Agency (2017), Grau & Bartels (2016), International Institute for Strategic Studies (2020), Kofman et al. (2021).

15. Sobre essas experiências, v. Barrie & Ebert (2021), Clark (2021), Cooper (2021); Frantzman (2020), Shaikh & Rumbaugh (2020), Stronell (2020 e 2021), Urcosta (2020).

Embora seja impossível aferir a veracidade de relatos que falam em até 50 mil disparos de artilharia por dia pelas forças russas (Galante 2022), parece bastante claro que a utilização de artilharia de tubos e foguetes de longo alcance e de mísseis é bastante intensa, e a disponibilidade de dados obtidos e transmitidos por drones aumenta dramaticamente a precisão até mesmo da artilharia convencional. Por outro lado, apesar de alguns aparentes sucessos iniciais do emprego de drones pelas forças ucranianas (Johnson 2022), o desaparecimento dessas referências parece sugerir que a defesa antidrones pelas forças russas estaria tendo sucesso – talvez até mesmo com emprego de novo equipamento de contramedidas eletrônicas (The Jerusalem Post 2022) –, mas isso não é possível confirmar no momento.

Mais difícil é estimar em que medida isso efetivamente facilitou a atividade das unidades de blindados e de infantaria. Novamente, há ausência de informações minimamente sólidas sobre as perdas de cada lado e sobre onde elas teriam ocorrido (se principalmente em combate urbano ou não). Também a avaliação da eficácia relativa do emprego de aeronaves e da defesa antiaérea terá que aguardar mais e melhores informações. Também aqui os supostos sucessos iniciais do emprego de drones armados e mísseis portáteis antitanques pelas forças ucranianas teria trazido de volta, pela enésima vez na história, a discussão a respeito do fim dos tanques (Johnson 2022). Essa suposta eficácia não só é difícil de confirmar, quanto, por outro lado, leva a imaginar o que aconteceria caso forças tivessem que avançar e combater sem a proteção da blindagem e/ou sem o recurso de veículos. Evidência de exageros similares é amplamente documentada, inclusive para acontecimentos recentes como a guerra entre Armênia e Azerbaijão em 2020 (Bateman 2020).

Parece difícil também avaliar a eficácia e os resultados do emprego de mísseis hipersônicos. Há controvérsia sobre o emprego ou não de Kinzhal, mas, de qualquer modo, o Kinzhal é um míssil balístico e não pertence rigorosamente à categoria dos novos mísseis hipersônicos. Mísseis balísticos normalmente têm velocidades superiores a cinco vezes a velocidade do som – a definição, digamos, formal de “hipersônico” –, mas não são esses que configuram a novidade.

Por fim, até o momento, pelo menos, não há indícios de atividades de desinformação e sabotagem, no ciberespaço ou não, que tenham precedido a invasão ou no decorrer da campanha, o que sugere que essas atividades ocupam uma importância secundária em comparação com as capacidades de destruição físicas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise, mesmo preliminar, dos resultados – parciais ou não – de guerras e campanhas é muito difícil, até mesmo porque é difícil estimar com precisão os objetivos das partes, ao mesmo tempo em que não é possível avaliar aqueles resultados sem essa estimativa, que deve ser, portanto, constantemente reavaliada. Além disso, normalmente já é difícil obter informação de qualidade sobre acontecimentos e perdas, mesmo muito tempo depois de encerradas as hostilidades, mormente quando ainda estão em curso. Ainda assim, decisões cruciais, muitas delas urgentes, tanto para coletividades quanto para organizações e indivíduos, tanto para agentes públicos quanto privados, dependem dessas avaliações e estimativas.

No caso particular da atual campanha russa na Ucrânia, que é parte de uma guerra iniciada em 2014, alguns fatores específicos parecem estar dificultando a realização de análises mais sólidas. Especificamente, observa-se uma reprodução acrítica, até mesmo da parte de fontes jornalísticas e de organismos de inteligência, de informações que parecem muito mais consistentes com esforços de propaganda do que com a busca sistemática de compreensão dos acontecimentos em curso.

*...observa-se uma reprodução acrítica, até mesmo da parte de fontes jornalísticas e de organismos de inteligência, de informações que parecem muito mais consistentes com esforços de propaganda do que com a busca sistemática de compreensão dos acontecimentos em curso.*

em vários casos, a melhor pista para uma conclusão é a ausência de informações e de notícias – aquilo que fora alardeado e, a certa altura, simplesmente sumiu do noticiário, sendo os desdobramentos inconsistentes com os anúncios anteriores. De certa forma, a situação é análoga ao “comportamento inusitado do cachorro”, no conto de Sherlock Holmes: o acontecimento relevante é a ausência de acontecimento. Isso significa uma exigência muito maior para o analista, pois identificar o valor informacional dessas ausências e “desacontecimentos” exige conhecimento e experiência acumulados.

Mesmo assim, foi possível chegar a algumas conclusões, ainda que tentativas. Dentre estas, vale a pena destacar que é possível conceber maneiras alternativas de combater que aproveitem vantagens das próprias forças e reduzam a eficácia e neutralizem vantagens das forças adversas. Não é necessário replicar as capacidades de outros atores, e a incapacidade de fazê-lo não é necessariamente motivo para desânimo.

A análise da atual campanha da Rússia na Ucrânia, assim como a das hostilidades na Síria e a da Guerra Armênia-Azerbaijão de 2020, sugere que drones de reconhecimento, monitoramento e obtenção de inteligência e drones armados são um importante multiplicador de capacidade combatente, e que a defesa contra eles, notoriamente desafiante, é uma importantíssima área de pesquisa, com ampla possibilidade de desenvolvimento – bem como a pesquisa em contra-contramedidas. Se hoje a combinação de medidas e contramedidas eletrônicas e defesa antiaérea é a maneira predominante de enfrentá-los, há amplo espaço para o desenvolvimento de capacidades mais avançadas, como *lasers*, por exemplo.

Uma outra conclusão, bem mais prosaica, também merece ser considerada. Os resultados alcançados até agora pela Rússia parecem decorrer, em larga medida, do emprego sistemático de artilharia. Entretanto, isso vai muito além da disponibilidade dos tubos e lançadores de foguetes: há a necessidade de ampla disponibilidade de munição. Embora isso pareça à primeira vista um truísmo, o fato é que é muito frequente o foco recair principalmente sobre a compra de peças. A título de exemplo, no final de abril, a Alemanha concordara em enviar à Ucrânia uma determinada quantidade de peças de artilharia antiaérea autopropulsada *Flakpanzer Gepard*, o que foi saudado à época como uma significativa mudança de posição por parte da Alemanha. Entretanto, a fabricação de munição para esse tipo de equipamento deixou de ser realizada em 2010. Os esforços para conseguir munição indicavam que seria possível obter 300.000 cartuchos, o que é muito pouco em termos de artilharia antiaérea (Valor Econômico 2022).

A conclusão mais difícil de se analisar é exatamente a extensão em que os objetivos das partes estão sendo efetivamente alcançados. A insistência descabida na mensuração de quilômetros de avanço das forças russas simplesmente ignora a possibilidade de que as forças ucranianas estejam voluntariamente se expondo a uma taxa de atrição muito significativa, que estaria obtendo um suposto esgarçamento do ataque russo, com o propósito de ganhar tempo e produzir efeitos psicológicos e políticos relevantes, ao preço de desgastar mais intensamente a sua capacidade de resistência posterior. De novo, a insistência com que balanços de perdas relativas não são publicados regularmente por parte de quem parece mais engajado em propaganda do que em análise sugere que a publicação dessa informação seria pre-

judicial àquele esforço – ou seja, no caso, enfraqueceria a propaganda ucraniana. Evidentemente, a base para a conclusão é pouco sólida, o que obriga a muita cautela nesse tipo de conclusão: o ideal mesmo seria poder contar com informação de melhor qualidade, o que decididamente não é o caso.

Por outro lado, a mesma dinâmica de anúncios exagerados e resultados não obtidos (a “contraofensiva ucraniana em Kherson”, propalada desde maio, mas que até o começo de julho não produziu resultado significativo; o entusiasmo com que se anuncia que as áreas controladas pela Rússia serão retomadas, ao mesmo tempo em que a Rússia intensifica o uso do rublo e prepara referendos nas áreas em questão) sugere um desenrolar mais favorável às forças russas que às ucranianas, em contraste com o alarido midiático. Mas, novamente, esse tipo de conclusão tem que ser aavaliado com muita cautela, mas, ao mesmo tempo, não é possível evadir à tarefa.

Em suma, os acontecimentos em curso na Ucrânia devem ser acompanhados com atenção, apesar das dificuldades. Além da evidente importância dos resultados e das suas consequências, há ampla oportunidade de aprendizados importantes para a defesa de qualquer país – naturalmente, Brasil incluído. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Barrie, Douglas & Niklas Ebert. 2021. “Armed UAVs: an asset, but not alone all-conquering”. *International Institute for Strategic Studies (IISS)*, 5 de julho de 2022. [www.iiiss.org/blogs/military-balance/2021/07/nagorno-karabakh-armed-uavs](http://www.iiiss.org/blogs/military-balance/2021/07/nagorno-karabakh-armed-uavs).

Bateman, Robert. 2020. “No, Drones Haven’t Made Tanks Obsolete”. *Foreign Policy*, 15 de outubro de 2020. [www.foreignpolicy.com/2020/10/15/drones-tanks-obsolete-nagorno-karabakh-azerbaijan-armenia](http://www.foreignpolicy.com/2020/10/15/drones-tanks-obsolete-nagorno-karabakh-azerbaijan-armenia)

Charap, Samuel; Dara Massicot, Miranda Priebe, Alyssa Demus, Clint Reach, Mark Stalczynski, Eugeniu Han & Lynn E. Davis. 2021. *Russian Grand Strategy: Rhetoric and Reality*. Santa Monica (CA): Rand Corporation.

Clark, Mason. 2021. *The Russian Military’s Lessons Learned in Syria*. Washington (DC): Institute for the Study of War.

Cohen, Eliot A. 2022. “Why Can’t the West Admit That Ukraine Is Winning?” *The Atlantic*,

21 de março de 2022. [www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/03/ukraine-is-winning-war-russia/627121/](http://www.theatlantic.com/ideas/archive/2022/03/ukraine-is-winning-war-russia/627121/)

Cooper, Julian. 2021. "The Nagorno-Karabakh war: a spur to Moscow's UAV efforts?" *International Institute for Strategic Studies (IISS)*, 31 de março de 2021. <https://www.iiiss.org/blogs/research-paper/2021/03/nagorno-karabakh-war-moscow-uav-efforts>.

Dalsjö, Robert, Michael Jonsson & Johan Norberg. 2022. "A Brutal Examination: Russian Military Capability in Light of the Ukraine War". *Survival* 64 (3): 7-28. <https://doi.org/10.1080/00396338.2022.2078044>.

Defense Intelligence Agency (DIA). 2017. *Russia's Military Power: Building a Military to Support Great Power Aspirations*. Departamento de Defesa. EUA. [https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military\\_Powers\\_Publications/Russia\\_Military\\_Power\\_Report\\_2017.pdf](https://www.dia.mil/Portals/110/Images/News/Military_Powers_Publications/Russia_Military_Power_Report_2017.pdf)

Delanoë, Igor. 2019. *Russia's Black Sea Fleet: Toward a Multiregional Force*. CNA Occasional Paper. Arlington (VA): Center for Naval Analysis (CNA). <https://www.cna.org/reports/2019/06/IOP-2019-U-020190-Final.pdf>

Diniz, Eugenio. 2022. "Análise preliminar da Campanha da Ucrânia de 2022". *Synopsis – Inteligência, Estratégia, Diplomacia*, 31 de março de 2022. <https://synopsisint.com/analise-preliminar-da-campanha-da-ucrania-de-2022/>

Diniz, Eugenio & Domício Proença Jr.. 2020. "No Victory in War: Assessing the Outcomes of War Considering Political Goals and the Balance of Forces". *Comparative Strategy*, 39 (6): 565-578. <https://doi.org/10.1080/01495933.2020.1826852>.

Estadão. 2022. "Tropas russas só têm alimentação e combustível suficientes para três dias, diz Ucrânia". *Estadão*, 22 de março de 2022. <https://www.estadao.com.br/internacional/tropas-russas-so-tem-alimentacao-e-combustivel-suficientes-para-tres-dias-diz-ucrania/>.

Exame. 2022. "Exército da Ucrânia alega que suprimentos da Rússia só durarão mais 3 dias". *Exame*, 22 de março de 2022. <https://exame.com/mundo/guerra-ucrania-hoje-27-dias/>.

Flanagan, Stephen J., Anika Binnendijk, Irina A. Chindea, Katherine Costello, Geoffrey Kirkwooe,

Dara Massicot & Clint Reach. 2020. *Russia, NATO, and Black Sea Security*. Santa Monica (CA): Rand Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA357-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA357-1.html).

Frantzman, Seth. 2020. "Russian Air Defense Systems Outmatched by Turkish Drones in Syria and Libya". *FDD's Long War Journal*, June 10, 2020. <https://www.longwarjournal.org/archives/2020/06/russian-air-defense-systems-outmatched-by-turkish-drones-in-syria-and-libya.php>.

Galante, Alexandre. 2022. "Rússia dispara até 50 mil tiros de artilharia por dia. Ucrânia só pode revidar com cerca de 5 mil". *Forças Terrestres*, 12 de junho de 2022. <https://www.forte.jor.br/2022/06/12/russia-dispara-ate-50-mil-tiros-de-artilharia-por-dia-ucrania-so-pode-revidar-com-cerca-de-5-mil/>

Grau, Lester W. & Charles K. Bartles. 2016. *The Russian Way of War: Force Structure, Tactics, and Modernization of the Russian Ground Forces*. Fort Leavenworth: Foreign Military Studies Office.

International Institute for Strategic Studies, The (IISS). 2020. *Russia's Military Modernisation: An assessment*. Londres: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003143383>.

International Institute for Strategic Studies (IISS). 2021. *The Armed Conflict Survey 2021: The Worldwide Review of Political, Military and Humanitarian Trends in Current Conflicts*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003252177>.

Johnson, David. 2022. "The Tank is Dead: Long Live the Javelin, the Switchblade, the...?" *War on the Rocks*, 18 de abril de 2022. <https://warontherocks.com/2022/04/the-tank-is-dead-long-live-the-javelin-the-switchblade-the/>.

Jovem Pan. 2022. "Rússia só tem mais três dias de munição e comida, diz Ucrânia". *Jovem Pan*, 22 de março de 2022. <https://jovempan.com.br/noticias/mundo/russia-so-tem-mais-tres-dias-de-municao-e-comida-diz-ucrania.html>.

Kofman, Michael, Anya Fink, Dmitry Gorenburg, Mary Chesnut, Jeffrey Edmonds, Julian Waller, Kasey Stricklin & Samuel Bendett. 2021. *Russian Military Strategy: Core Tenets and Operational Concepts*. Arlington (VA): Center for Naval Analysis (CNA). [https://www.cna.org/archive/CNA\\_Files/](https://www.cna.org/archive/CNA_Files/)

pdf/russian-military-strategy-core-tenets-and-operational-concepts.pdf

Kofman, Michael, Katya Migacheva, Brian Nichiporuk, Andrew Radin, Olesya Tkacheva & Jenny Oberholtzer. 2017. *Lessons from Russia's Operations in Crimea and Eastern Ukraine*. Santa Monica (CA): Rand Corporation. [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1498.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1498.html).

Lopes, Nathan. 2022. "Rússia tem munição e alimentos para não mais que três dias, diz Ucrânia". *UOL Notícias*, 22 de março de 2022. <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2022/03/22/russia-ucrania-22-marco-dia-27.htm>.

Mearsheimer, John J. 2014. "Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions that Provoked Putin". *Foreign Affairs* 93 (5): 77-89. <https://www.jstor.org/stable/24483306>.

Mearsheimer, John J. 2022. "John Mearsheimer on Why the West is Principally Responsible for the Ukrainian Crisis". *The Economist*, 18 de março de 2022. <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis>.

Shaikh, Shaan & Wes Rumbaugh. 2020. "The Air and Missile War in Nagorno-Karabakh: Lessons for the Future of Strike and Defense". *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 8 de dezembro de 2020. <https://www.csis.org/analysis/air-and-missile-war-nagorno-karabakh-lessons-future-strike-and-defense>.

Stronell, Alexander. 2020. "Renewed Fighting between Armenia and Azerbaijan: What Makes it Different this Time?" *International Institute for Strategic Studies (IISS)*, 5 de outubro de 2020. <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2020/10/armenia-azerbaijan-clashes>.

Stronell, Alexander. 2021. "Learning the Lessons of Nagorno-Karabakh the Russian Way". *International Institute for Strategic Studies (IISS)*, 10 de março de 2021. <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/03/lessons-of-nagorno-karabakh>.

The Jerusalem Post. 2022. "Russia-Ukraine War: Russia Claims to Use Electromagnetic Anti-drone Gun". *The Jerusalem Post*, 7 de julho de 2022. Acessado em 7 de julho de 2022. <https://www.jpost.com/international/article-711401>

Urcosta, Ridvan Bari. 2020. "The Revolution in Drone Warfare: The Lessons from the Idlib De-Escalation Zone". *European, Middle Eastern, & African Affairs* 2 (3): 50-65. <https://www.airuniversity.af.edu/JEMEEA/Display/Article/2329510/the-revolution-in-drone-warfare-the-lessons-from-the-idlib-de-escalation-zone/>.

Valor Econômico. 2022. "Alemanha pede ajuda ao Brasil para doar blindados à Ucrânia". *Valor Econômico*, 28 de abril de 2022. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/04/28/alemanha-pede-ajuda-ao-brasil-para-doar-blindados-a-ucrania.ghtml>

VEJA. 2022. "Munição e alimentos da Rússia não durarão mais que 3 dias, diz Ucrânia". *VEJA*, 22 de março de 2022. <https://veja.abril.com.br/mundo/municao-e-alimentos-da-russia-nao-durarao-mais-que-3-dias-diz-ucrania/>.

**Como citar:** Diniz, Eugenio. 2022. "Rússia versus Ucrânia em 2022: tentativa de análise e aprendizado". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 31-52.

**To cite this work:** Diniz, Eugenio. 2022. "Russia versus Ukraine in 2022: An Attempt to Analyze and Learn". *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (Jul-Sep): 31-52.

Recebido: 11 de julho de 2022

Aceito para publicação: 10 de agosto de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio desde que o artigo original seja devidamente citado.

# Second-Order Consequences in International Politics: The Ukraine War and Reverberations in the Middle East

---

**Simon Mabon**

**Abstract:** The war in Ukraine has had devastating repercussions for global politics. In this essay, I reflect on the ways in which the war impacts the Middle East, both directly and indirectly, with a specific focus on the *second-order* consequences for States, elites and people. I argue that the Middle East's position within the global capitalist system and its geopolitical importance mean that it is vulnerable to dramatic changes in international politics.

**Keywords:** Middle East; Ukraine; second-order consequences; food security.

## **Consequências de segunda-ordem em política internacional: a Guerra da Ucrânia e as reverberações no Oriente Médio**

**Resumo:** A guerra na Ucrânia teve repercussões devastadoras para a política global. Neste ensaio, reflito sobre as maneiras pelas quais a guerra impacta o Oriente Médio, direta e indiretamente, com foco específico nas consequências de *segunda-ordem* para Estados, elites e pessoas. Argumento que a posição do Oriente Médio dentro do sistema capitalista global e sua importância geopolítica significam que ele é vulnerável a mudanças dramáticas na política internacional.

**Palavras-chave:** Oriente Médio; Ucrânia; consequências de segunda-ordem; segurança alimentar.

**O**n February 24, 2022, I was driving through the streets of Nanded, India, listening to local radio playing Bollywood songs. At the top of the hour, a news bulletin reported that Russian troops had invaded Ukraine in an attempt to “demilitarize and denazify” Ukraine. Less than two weeks later, businesses in Nanded were bemoaning rising prices and a shortage of key products, viewed as a direct consequence of the war in Ukraine, over 5,000 miles away.

Over 30 years after the fall of the Soviet Union, viewed as “a genuine tragedy” by Russian President Vladimir Putin, global politics has been ordered by a form of neoliberal capitalist-powered globalization, seemingly ending the Westphalian order which privileged State sovereignty above all else. The long-standing inviolable principle of global politics – that of State sovereignty – was also eroded by the onset of the War on Terror and a normative move towards a responsibility to protect which sought to place individual lives above State sovereignty.

The Russian invasion of Ukraine calls into question much of what has become widely accepted in the past three decades. Those of us teaching International Relations courses had begun to move past the Realist account of global politics, given both the salience of globalization and a general reduction in military spending, particularly across Europe. While the past thirty years have been punctured by instances that call into question the dominant ordering paradigm of global politics, the Russian invasion of Ukraine brings with it a return to Cold War thinking, both politically and strategically. Whilst the attention of the world’s leaders remains firmly on Ukraine, as I shall attempt to demonstrate, there are a number of serious consequences that the Russian invasion has caused which will be felt across global politics in the years to come. These range from the economic to the geopolitical, the legal to the normative, transcending the theater of war to reach into the furthest corners of the world, as my experience in Nanded demonstrates.

Of course, the invasion comes at a time when the world seeks to move beyond the devastation of COVID-19, which existentially affected politics within and between States. Aside from the catastrophic loss of life, the most serious repercussions were felt in the global economy, amidst contrasting domestic economic decisions about how best to address the pandemic’s socioeconomic consequences. Simultaneously, a rising cost of living crisis in the West has been exacerbated by escalating oil and

---

**Simon Mabon** is Chair of International Politics at Lancaster University where he directs the *Sectarianism, Proxies & De-sectarianisation Project (SEPAD)* and the *Richardson Institute*. He is the author of a number of books including *Houses built on sand* (Manchester University Press 2020) and *The Struggle for Supremacy in the Middle East* (Cambridge University Press 2023).

gas prices, in part stemming from Russia's position in OPEC+<sup>1</sup> and supply issues from the invasion of Ukraine. Global supply chains, already under a great deal of pressure due to COVID-19 and incidents such as the Evergreen crashing in the Suez Canal, took on additional stress.

Beyond the Western world, the reverberations of Moscow's actions in Ukraine are perhaps even more serious. The remainder of this essay focuses on the second-order consequences of the Russian invasion for States across the Middle East and the broader implications for global politics.

The idea of second-order consequences refers to the ways in which the consequences of a particular event affect a different subject. In particular, it focuses on two main areas: socioeconomics and geopolitics. The socioeconomic area evokes parallels with the lead up to the Arab Uprisings of 2011 and, thus, the third-order consequences of the Russian invasion include tensions between rulers and ruled. The geopolitical area is positioned within an evolving international political environment, but focuses on security, relations with the U.S., and the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), the international community's attempts to secure a nuclear agreement with the Islamic Republic of Iran. Ultimately, this essay seeks to demonstrate that the Russian invasion of Ukraine raises intersectional questions that, at times, are also existential issues for people across the Middle East. Without serious support from international actors, crises across the region – notably in Syria and Yemen – will dramatically deteriorate with a devastating human cost.

*...this essay seeks to demonstrate that the Russian invasion of Ukraine raises intersectional questions that, at times, are also existential issues for people across the Middle East. Without serious support from international actors, crises across the region – notably in Syria and Yemen – will dramatically deteriorate with a devastating human cost.*

The conflict in Ukraine has reverberated across international politics but, like other crises, has taken on an intersectional dimension. In many cases, this intersectionality disproportionately affects those in the Global South or in positions of socio-economic weakness. For example, we see this play out in terms of food prices and,

1. Formed in 2016, with 11 countries non-members of OPEC (Organization of the Petroleum Exporting Countries).

from this, a number of knock-on effects. In Yemen, a State beset by violent conflict over the past eight years, shifts in global food prices can have existential repercussions, affecting those already suffering from war and the intersectionality of climate change. Similar challenges play out in Syria, Gaza and Lebanon, all of whom have been ravaged by socioeconomic crises, violence and humanitarian disaster.

This article proceeds as follows: first, I offer an account of second-order effects, building upon philosophical debate about causation and the importance of understanding the broader regional environment within which States operate. Second, I offer an overview of the Middle Eastern political and socioeconomic climate at the start of 2022. Understanding this environment is essential in better understanding the ways in which reverberations from the invasion of Ukraine take hold. I then turn to the third section, which looks at the socioeconomic implications of the conflict, focusing in particular on food and aid. The fourth section of the paper looks at the security repercussions of the conflict, whilst the fifth and final part look at possible third-order consequences.

## **THE SECOND-ORDER EFFECTS**

Before turning to the Middle East, let us consider the nature of consequence and the impact that events may have on the world around them. In the aftermath of the Cold War, international politics has become increasingly shaped by interconnectivity, a form of internationalism that is forged by the flows of capital, people and ideas across State borders. In such a climate, the inviolable principle of State sovereignty is eroded – both willingly and unwillingly – creating a new political environment replete with emerging threats and challenges. As the 9/11 attacks and COVID-19 pandemic have shown, in this environment events reverberate rapidly across the international realm, aided by the erosion of state sovereignty and prioritizing human security and basic needs (best seen in the doctrine of the “responsibility to protect”). As a result, what happens globally can resonate locally and vice versa. International Relations scholarship has long discussed the ability to move between levels of analysis, or between the general and the specific. Perhaps most obviously, this occurs via the Copenhagen School’s work on the regional “security complex” approach (Buzan & Waever 2003) and the “second image reversed,” both of which stress the interplay between domestic and regional politics. Yet, tracing the unintentional albeit causal relationship between events has largely been overlooked by these and other analysis models.

Inferring causation and relations between two (or more) events has been a line of scholarly inquiry for centuries. The British Empiricist David Hume wrote extensively on this topic, reflecting on the ability to observe billiard balls colliding into

one another. The interconnected nature of global politics means that such equivalent collisions can have serious repercussions beyond the initial coming together. The initial collision, viewed as a first-order event, can set in motion a causal chain of events, identified by order of distinction from the initial site. Those other sites of collision are viewed as second-order effects. Whilst ascertaining levels of causal inference weakens the further down the chain you go, there is a clear second-order consequence that can be identified and studied.

For the purposes of this essay, the initial event is the Russian invasion of Ukraine. From that, the second-order consequences of interest in this analysis are those events taking place in the Middle East that are directly affected by the Russian invasion. Whilst the Humeans may raise questions about causation, there are clear causal relationships that can be identified here: first, the impact of the invasion on wheat production and purchase, and, second, the impact of the invasion upon global politics.

Such claims about causal relationships are not new to the international relations of the Middle East. Indeed, scholars such as Raymond Hinnebusch (2003), Fred Halliday (2005) and others have all observed the engagement of international powers within actors from the region. Paul Noble, a leading figure of the international relations of the Middle East, referred to the region as a vast “sound chamber,” whilst Raymond Hinnebusch observes the levels of penetration by global capital. Although driven by two different lines of inquiry, both Noble and Hinnebusch are correct to assert that the Middle East is prone to interference from global powers, which have played a prominent role in regional politics, from the Cold War to the invasion of Iraq. Contemporary politics in the Middle East is no different, with the U.S., Russia and China all taking a keen interest in events.

Acknowledging this goes some way in helping understand the ways in which global politics can impact the Middle East. Whilst the possible second-order repercussions of the invasion are potentially vast (precluding detailed analysis), they are also potentially unidentifiable, evoking memories of Donald Rumsfeld’s famous “known unknowns” observation. There are, however, several areas where detailed analysis is possible, where the reverberations of conflict in Ukraine will have a marked impact on the lives of people across the Middle East, and elsewhere.

## **THE MIDDLE EASTERN CLIMATE**

To understand the second-order impact of the invasion of Ukraine we must first identify the nature of regional politics in the Middle East. Ten years on from the Arab Uprisings – a series of events that shook the foundations of

relations between rulers and ruled and led to violent conflict in Syria, Libya and Yemen – political crises continue, exacerbated by the COVID-19 pandemic and conflict in several States. Analysis of the root causes of the Arab Uprisings of 2011 typically points to the intersection of a number of themes: socioeconomic grievances; democratic failings; corruption; demographic change. A closer analysis of the events paints a dark picture, with endemic corruption, bloated bureaucracies and inefficient economies. An estimated US\$1 trillion was lost in corruption in the half century leading up to the protests. United Nations reports, in the years leading up to the uprisings, observed profligate States and rampant discrimination along ethnic, religious, tribal and gender lines (Mabon 2020). When the uprisings began, wealthier Gulf States offered huge welfare packages to placate restless populations. Saudi Arabia, for example, provided citizens with a package worth US\$120 billion. Those unable – or unwilling – to embark on such moves typically resorted to mechanisms of control in an effort to ensure their survival.

The decade that followed was shaped by conflict, displacement, anger, corruption, and inertia, punctured by acts of protest, resulting in a precarious regional environment, which left many facing serious challenges. In the months before the start of the pandemic, people across the Middle East were concerned about the conflict between the U.S. and Iran following the assassination of the leader of the Iranian Revolutionary Guards Corps, Qassim Soleimani. The early months of 2020 were defined by posturing and rising tensions between the Islamic Republic of Iran and its rivals.

As the pandemic hit, regimes deployed a range of strategies designed to ensure the health of their populations. Falling under the banner of biopolitics, these regulatory strategies sought to understand and regulate the movement of people, with the overarching aim of ensuring their survival. Across the Middle East, a range of strategies was deployed, ranging from lockdowns to the use of technology to trace (and, by extension, limit) the movement of people. In some cases, emergency legislation was deployed to legalize restrictions placed on freedoms. Socioeconomic challenges affected many, yet the scope for dissent had been reduced. Economic pressures which have prompted socioeconomic reform across a number of Gulf States may also prevent the larger moves taken to placate widespread anger. For example, in Saudi Arabia, a welfare package of close to US\$100 billion was presented to the Kingdom's citizens in an attempt to secure their support in the face of the Arab Uprisings. Yet the economic cost of responding to COVID-19 has left even the wealthiest of States facing financial challenges.

## **SOCIOECONOMICS: FOOD AND AID**

The significance of Ukraine and Russia to global agricultural markets is easily seen when looking at the Middle East. Wheat prices have gone up internationally by between 25 and 30% since the start of the conflict, affecting global supply chains, global demand, and consumers in the Global North and South alike (Trading Economics 2022). Of course, those in the Global South and in intersectionally precarious conditions are far more vulnerable to such fluctuations (Trading Economics 2022). For António Guterres, the Secretary-General of the United Nations, the conflict in Ukraine posed a serious challenge to human security across the world, risking tipping “tens of millions of people” into food insecurity (Farrer 2022). This, in turn, exacerbates intersectional issues relating to malnutrition, disease, structural violence and, ultimately, life.

As Human Rights Watch (2022) stresses, governments that import food will be vulnerable to changes in global politics and, without adequate social protection systems, people in those States will suffer, and basic needs will not be met. Such concerns increase with reports from organizations such as the Food and Agriculture Organization (2022) at the UN observing commodity prices at an all-time high in March, with record-breaking levels remaining. As a result, Human Rights Watch (2022) has been vocal in its calls for governments to ensure that the Ukraine conflict does not worsen the food crisis. In a damning statement, UNICEF (2022) noted that only 36% of young children are receiving diets necessary for healthy growth, with nearly one in five children stunted. In Yemen, 45% of children are stunted and 86% have anemia, while in Lebanon 94% of young children do not receive the diets they need. In Syria, Lebanon, Yemen and Sudan, over 9 million children under 5 are in need of nutrition assistance; in total, almost 14 million children and women require nutrition assistance. Of course, these issues are intersectional, having an adverse effect on the poor and those already suffering (Tisdall 2022).

The case of Yemen offers a stark reminder of the repercussions of such developments, leaving it firmly in the shadow of the conflict (Karasapan 2022). In a State devastated by conflict and described by the UN as the worst humanitarian disaster since the Second World War, millions of people are in food poverty or worse. Ukraine and Russia account for 30-40% of Yemen’s wheat imports, with imports accounting for 95% of the country’s wheat usage. The consequences of this in Yemen alone will be dire, leading to higher grain prices and, by extension, food prices. In 2021 food prices had doubled, whilst, according to the International Commission of the Red Cross, since the onset of conflict in Ukraine, food prices have increased a further 150% (Kelly 2022). In addition to food prices, fuel and fertilizer costs will also increase, whilst arable land available to farmers has

decreased due to fighting, along with the number of farmers, many of whom are fighting or displaced.

The humanitarian catastrophe brought about by the war in Ukraine will also shape the wider donor landscape, many of whom have begun to prioritize the European refugee crisis along with their own defense needs. The case of Germany illustrates this point, with a decrease in aid generally to allow for increased spending in defense and European refugees (Kinkartz 2022). As a result, when the Yemeni donors conference requested US\$4.2 billion to help avert further tragedies, donors pledged only US\$1.3 billion. With this funding shortfall, it is the sixth consecutive year that Yemen's Humanitarian Response Plan was not fully funded, and also comes as the World Food Programme cut food rations for eight million Yemenis (Middle East Eye 2022).

In Lebanon, a State shattered by economic crises, paralyzed by a sectarian power sharing system and endemic corruption, intersecting crises have hit hard. Here, more than 80% of the population have been plunged into multidimensional poverty. Whilst the country faced an array of existential challenges stemming from endemic corruption, nepotism, COVID-19 and the Beirut port explosion – which destroyed the capital's grain silos holding four months of reserves – the war in Ukraine has exacerbated these challenges (Reliefweb 2021).

In Egypt, which imports 80% of its grain from Russia and Ukraine and is the world's largest wheat importer, more than 70 million people rely on subsidized bread (Salem et al. 2021). Although the government declared that its stockpile of wheat is sufficient for nine months, a ban on the export of wheat, flour, fava beans, lentils, pasta and other staples was announced in early March (The National 2022). Egypt will also be disproportionately hit by the conflict in the tourism sector, with Russian and Ukrainian visitors accounting for an estimated one in three arrivals in Egypt (International Crisis Group 2022). In an effort to prevent the crisis from escalating, President Abdel Fattah al-Sisi has imposed a cap limiting the price of unsubsidized bread, albeit at a time of currency depreciation and rising interest rates. All the while, restrictions on opposition movements remain, much like in previous decades (Ar dovini & Mabon 2020). The deeply unpopular Emergency Laws – which provoked widespread anger against Mubarak in 2011 – were repealed by Al Sisi in November 2021, albeit with emergency-like provisions incorporated into other laws preventing scope for protest (Human Rights Watch 2021).

As my colleague in *Sectarianism, Proxies & De-sectarianisation* (SEPAD) Ruba Ali al-Hassani observes, rising food prices limit dietary choices, with serious health repercussions. Moreover, the rising cost of grains could have implications

for traditional and cultural dishes: “There has been a growing sense of individualism and a move away from the collective culture in which the region prides itself. This is becoming more of a problem as people switch to survival mode in light of increasing cost of living and political issues in each corresponding country” (Maher 2022). In Syria, the distribution of bread has become an additional means of discrimination, forcing millions to go hungry (Human Rights Watch 2022). The food crisis in Syria is exacerbated due to the decade of conflict and ensuing economic and institutional crises, leading to severe wheat shortages. At the end of 2021, the Syrian and Russian governments reached an agreement for Damascus to import one million metric tons of wheat across 2022, financed by a loan from the Kremlin. Yet with the onset of the conflict, the deal was suspended, prompting rationing.

Whilst affecting States in the Global South and those on – or beneath – the poverty line dramatically, middle-income countries are also poorly equipped to address food insecurity. According to a report by Verisk Maplecroft into emerging markets, middle-income countries face a serious challenge from the Ukraine invasion, coming swiftly on the heels of the pandemic: “Unlike low-income countries, they were rich enough to offer social protection during the pandemic, but now struggle to maintain high social spending that is vital to the living standards of large sections of their populations” (Kinnear & Blanco 2022).

## **GEOPOLITICS: SECURITY AND DIPLOMACY**

Shifts in global politics emerging from the invasion of Ukraine can have a serious impact on security and diplomacy in the Middle East, both in the region and how States engage with the region. Of particular interest for our analysis is the impact of the war on the negotiations aimed at reviving the nuclear agreement between Iran and the P5+1 (permanent members of the UN Security Council, and Germany), along with the broader alignment of regional security. Since former U.S. President Donald Trump’s decision to withdraw from the nuclear agreement and embark on a campaign of “maximum pressure” against Iran, other members of the international community have sought to find a diplomatic solution to the crisis. Ongoing dialogue between Iran and other States found traction with the election of Joe Biden to the office of President in 2020, and while talks initially made headway – with some declaring that an agreement was close – the onset of conflict in Ukraine has caused a number of challenges, notably with regard to Russian trade links with Iran and the belief that Biden is a “lame duck” President unable to forge a lasting agreement.

Russia’s role in the Middle East has increased since the onset of the Arab Uprisings, predominantly through the Kremlin’s actions in Syria in support of Bashar

al-Assad. More broadly, the Kremlin has cultivated relations with other members of the so-called “Axis of Resistance,” a collective comprised of Iran, Syria, Hezbollah and Hamas, albeit more nuanced than *prima fascia* observations would suggest. Discussions with Russian officials and their Iranian counterparts acknowledge that while strategic goals may overlap, these do not always coalesce in the longer term. Indeed, while Moscow and Tehran’s stance on developments in Syria are in sync, there is a general acknowledgment that such divergence is easily envisaged in the medium to long term. In the short term, however, its actions towards Iran are perhaps more reflective of Moscow’s concerns about the imposition of a sanctions program by members of the international community since the invasion of Ukraine. As a member of the UN Security Council, Russia has been involved in the Iran nuclear negotiations since their inception, acting in support of the broader aim of non-proliferation, yet alongside a working relationship with Iran.

Economic sanctions and a boycott of Russian gas have put a strain on the Kremlin’s coffers, prompting a demand that any nuclear agreement allows Iran to trade with Russia regardless of the sanctions regime. Here, the intersection of two distinct global crises poses a serious challenge to actors seeking to resolve both the Iranian nuclear program and the war in Ukraine. While an agreement over the nuclear deal would be hugely important in preventing the proliferation of nuclear weapons in the Middle East, allowing Iranian money to flow into Russia would go against the international pressure put on Russia to end the conflict in Ukraine.

Several months into the conflict in Ukraine, with little hope of a breakthrough in talks to revive the nuclear deal, Iran removed tamper-proof surveillance cameras installed by the International Atomic Energy Agency to monitor Tehran’s nuclear

*The intersection of two distinct global crises poses a serious challenge to actors seeking to resolve both the Iranian nuclear program and the war in Ukraine. While an agreement over the nuclear deal would be hugely important in preventing the proliferation of nuclear weapons in the Middle East, allowing Iranian money to flow into Russia would go against the international pressure put on Russia to end the conflict in Ukraine.*

activity, leaving the talks (England et al. 2022). Emboldened by an increasingly strong stance from the Kremlin, the talks appear at a crucial phase once more. Yet the conflict also exacerbates challenges in an already complex regional security climate, deepening divisions between polarized camps.

Unsurprisingly, support for Russia maps broadly onto political alliances in the Middle East. In Iraq, the Hashd al-Shaabii (the popular mobilization forces) regularly engage with Moscow on counter-terrorism issues, reflecting growing ties between the Kremlin and Iranian-aligned militia groups in Iraq (Ramani 2021). Militia leaders such as Moqtada al-Sadr – the leader of the Sadrist movement which won the most seats in the October 2021 elections – proclaimed that war broke out as a consequence of “American policy there” (NRT 2022). This view was also represented on the streets of Baghdad, with billboards and posters expressing support for Russia, which, much like al-Sadr, reflects anger at the U.S. position. The Secretary-General of Kataib Hezbollah, Abu Hussein al-Hamidawi, declared that it is “in the interest of the nation and the axis of resistance that the West loses this war in order to ward off their evil from the region [...] the Russians had to make a thousand calculations before they took this step, after the Americans forced them to go with this option” (Kittleson 2022).

Such comments are not limited to Iraq. Mohammad Ali al-Houthi, the leader of the Houthis, urged Russia to re-open its embassy in Sana’a and asked Foreign Minister Sergey Lavrov to visit Yemen. Mohammad Raad, the leader of Hezbollah’s parliamentary bloc in Lebanon, met Lavrov in Moscow to discuss the Kremlin’s commitment to supporting the Assad regime in Syria (The Associated Press 2021). Russian investment in Iraq currently stands at an estimated US\$14 billion, mostly concentrated in oil and gas (Ali 2022), yet Iraq faces growing pressure from European and American companies to divest from Russia (Ramani 2022). A stark difference emerges between those with oil and those without. Importers face growing unrest and pressure to soften the blow of rising costs. In contrast, oil exporters will benefit from the energy price windfall, with Saudi Arabia’s projected growth up to 7.6% since January 2022 as a consequence of higher oil production, prices growth, and sanctions and embargoes on Russia (Parasiliti & Hagedorn 2022).

Concern over the future of the U.S. engagement in the region is seen in the Arab Gulf States’ engagement with the crisis. Rather than following Washington’s lead and condemning the invasion, Riyadh and Abu Dhabi called for a political settlement, while an Arab League statement on Russia did not assign responsibility, instead expressing hope that “each party will bear its responsibility” (Zaid 2022). Later, the leaders of Saudi and the United Arab Emirates (UAE) reportedly snubbed a call with President Biden (Nissenbaum et al. 2022), instead speaking with Chinese

President Xi Jinping (English News CN 2022). Abu Dhabi, Riyadh and Washington all later sought to defuse tensions: the UAE and Saudi Arabia later voted with the U.S. in favor of a UN General Assembly resolution, and U.S. Secretary of State, Antony Blinken, met with Mohammad bin Zayed and pledged support for Emirati efforts to stop Houthi attacks (Pamuk 2022). President Biden also met with Mohammad bin Salman in Riyadh in an effort to improve U.S.-Saudi relations, which had been under increasing pressure during recent years.

Such developments point to a broader recalibration of relations between Washington and its Gulf allies. Alongside concern at the U.S. long-term commitment to the Middle East, best seen in the perception that security needs have been overlooked (Feierstein et al. 2022), Gulf States have also been frustrated by ongoing calls for political and humanitarian reform.<sup>2</sup> Much to Washington's chagrin, China stands to gain from these developments, capitalizing on existing investments as part of the Belt and Road Initiative, but also through a growing security presence in the Gulf (Borger 2021).

In the eleven years of conflict, Russian engagement in Syria helped ensure the survival of Bashar al-Assad through the provision of military support. Some have viewed Russian engagement in Syria as a testing ground for the Kremlin's military tactics and weaponry. In early 2017, the Russian Defense Minister Sergei Shoigu boasted of testing "162 types of contemporary and modernized weapons in Syria" (Kittleson 2022), with tactics initially used in support of Bashar al-Assad later used in Ukraine (Euromaidan Press 2022). As the conflict in Ukraine progressed, the Kremlin took steps to lower the Russian military involvement in Syria, opening up space for the reworking of the conflict in Syria.

A Western retreat from aid commitments will create opportunities for other States to fill the gap. China's Belt and Road Initiative is an attractive alternative to what is often viewed as "tied" aid commitments and, with Western inertia or reluctance, States with a desire to provide aid (tied or untied) have the ability to increase their influence on the world stage (The Observer 2022). Similarly, India's engagement with the region looks set to increase, albeit with the caveat that rising Islamophobia in India has provoked outrage across Muslim majority States.

A doubling down of Chinese engagement in the Gulf, coupled with Russia's involvement and question marks over the U.S. position, point to a precarious multi-polar regional security environment that risks becoming increasingly unstable, as actors seek to position themselves in this fluid landscape. As some have observed, the complex interaction of regions means that the shifting dynamics of one will

---

2. Interview with former Bahraini politician (Syrian Prime Ministry 2022).

affect developments in others. For example, the penetration of the Horn of Africa by States from the Persian Gulf – often competing with one another – means that change in the Persian Gulf region can affect developments in the Horn, pointing to a precarious political landscape.

## THE FUTURE: THIRD-ORDER CONSEQUENCES?

As this essay has shown, the people of the Middle East face a precarious future, on the brink of starvation and humanitarian crises. Over a decade earlier, in the months leading up to the Arab Uprisings, people across the Middle East faced an array of political, social and economic crises. With little scope for political reform and with little hope, people took to the streets, inspired by the self-immolation of Mohammad Bouazzizi, a Tunisian street vendor. Many analysts bemoaned the failure of Middle East Studies to predict the uprisings (rightly or wrongly), yet the conditions that people face today are perhaps worse. The rising cost of living coupled with the failure to resolve issues from eleven years ago point to a coming crisis. Whilst many States were able to circumvent serious challenges to the social contract, the twin crises of COVID-19 and the war in Ukraine have placed huge pressures on budgets across the world. With States across the region facing increasingly uncertain futures, questions will be raised about the long-term strategies of the U.S., EU, UK and other actors in the Middle East.

Here the balance between real-politik and normative questions about democracy and human rights come to the fore once more. Although the U.S. has sought to put Gulf States under pressure with regard to democracy and human rights, rulers across the Gulf are acutely aware of their importance to Washington, both as an ally on the world stage and also in the broader U.S.-China dynamic. As a result, it is likely that States across the Gulf will reject any pressure from Washington aimed at political or human rights reform. In return, however, the U.S. would expect a harder stance against Russia and China. It may also require acquiescence over a possible Iran nuclear deal. When the first incarnation of the deal was signed, it was widely accepted that the U.S. secured Saudi support by giving Mohammed bin Salman the green light to engage in military activity in Yemen. It remains to be seen what type of concessions would be needed this time.

*As the world faces consecutive challenges and intersectional problems are exacerbated, there is little doubt that the poorest will suffer the most.*

As the world faces consecutive challenges and intersectional problems are exacerbated, there is little doubt that the poorest will suffer the most. Whilst the wealthiest – typically found in the Global North – may be insulated, the second- and third-order consequences of the Russian invasion of Ukraine will move swiftly up the global food chain, often in complex ways, albeit affecting those in precarious conditions the most.

As history has shown us, such challenges and precarious political and socio-economic conditions often lead to a surge in unrest, crises and instability, within and between States. It would come as no surprise that the “food apocalypse” emerging from the Ukraine crisis will exacerbate existing tensions and cause new issues across a hungry world. A closer examination at current events supports such a thesis. In Sri Lanka, petrol shortages, electricity blackouts, inflation, a shortage of medicine, a political crisis that toppled a Prime Minister, and an economic crisis so severe that it eventually defaulted on its debt have created a precarious environment for those living on the island (Perera 2022). It would be no surprise to see the escalation of crises across the Middle East in the coming months. Violent unrest has become increasingly common, seen in Iraq, Lebanon, and across Iran, exacerbating latent social and communal divisions in the process, reflecting the fractured nature of political, social life and the precarious conditions that many face. The emergence of intra- and interstate violent conflict risks further exposing people to a devastating range of human security challenges whilst emboldening violent groups able to offer protection that many States are unable to provide.

The reverberations from the war in Ukraine will continue to be felt across the Middle East, disproportionately affecting those already suffering. This plays out in several ways, from food to economic issues, to healthcare, also playing out across security calculations. Even if a ceasefire is achieved, the impact of the war will continue to be felt until broader economic and humanitarian issues have been addressed. All the while, the specter of nuclear proliferation looms large amidst a stalemate in the nuclear negotiations. The complexity of international politics means that events will cause others, creating a complex environment in which the people of the region pay the heaviest price. 🇺🇦

## References

- Abu Zaid, Mohammed. 2022. "Arab League following Ukraine developments with 'great concern.'" *Arab News*, February 28, 2022. <https://www.arabnews.com/node/2033381/middle-east>.
- Ali, Rebaz. 2022. "Russia reaffirms interest in Iraq and Kurdistan Region." *Rudaw*, March 1, 2022. <https://www.rudaw.net/english/world/010320221>.
- Ardevini, Lucia & Simon Mabon. 2020. "Egypt's Unbreakable Curse: Tracing the State of Exception from Mubarak to Al Sisi." *Mediterranean Politics*, 25 (4): 456-475. <https://doi.org/10.1080/13629395.2019.1582170>.
- Borger, Julien. 2021. "Work on 'Chinese military base' in UAE abandoned after US intervenes - report." *Guardian*, November 19, 2021. <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/19/chinese-military-base-uae-construction-abandoned-us-intelligence-report>.
- Buzan, Barry & Ole Waever. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press.
- England, Andrew, Najmeh Bozorgmehr & Felicia Schwartz. 2022. "Crisis over cameras threatens to scupper Iran nuclear talks." *Financial Times*, June 13, 2022. <https://www.ft.com/content/105e26a2-9dd4-438a-ae4e-641aca5c8305>.
- English News CN. 2022. "Xi talks with Saudi Arabian crown prince over phone." *English News CN*, April 15, 2022. <https://english.news.cn/20220415/aecb26ff63b94e569299689ec4260fd5/c.html>.
- Euromaidan Press. 2022. "@euromaiden: On March 2 Russia Continued Shelling of Zaporizhia Hospital..." *Twitter post*, March 3, 2022, 2:19 p.m. [https://twitter.com/EuromaidanPress/status/1499434352089960467?s=20&t=cGMxPUPhYTIBQ\\_c2zGZuCA](https://twitter.com/EuromaidanPress/status/1499434352089960467?s=20&t=cGMxPUPhYTIBQ_c2zGZuCA).
- Farrer, Martin. 2022. "Ukraine war has stoked global food crisis that could last years, says UN." *Guardian*, May 19, 2022. <https://www.theguardian.com/world/2022/may/19/ukraine-war-has-stoked-global-food-crisis-that-could-last-years-says-un>.
- Feierstein, Gerald M., Bilal Y. Saab & Karen E. Young. 2022. "US-Gulf Relations at the Crossroads: Time for a Recalibration." *MEI@75*, April 5, 2022. <https://www.mei.edu/publications/us-gulf-relations-crossroads-time-recalibration>.
- Food and Agriculture Organization. 2022. "World Food Situation." *United Nations*, March 6, 2022. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>.
- Human Rights Watch. 2021. "Egypt: Emergency Provisions Made Permanent." *Human Rights Watch*, November, 5, 2021. <https://www.hrw.org/news/2021/11/05/egypt-emergency-provisions-made-permanent>.
- Human Rights Watch. 2021. "Syria: Bread Crisis Exposes Government Failure." *Human Rights Watch*, March 21, 2021. <https://www.hrw.org/news/2021/03/21/syria-bread-crisis-exposes-government-failure>.
- Human Rights Watch. 2022. "Russia's Invasion of Ukraine Exacerbates Hunger in the Middle East, North Africa." *Human Rights Watch*, March 21, 2022. <https://www.hrw.org/news/2022/03/21/russias-invasion-ukraine-exacerbates-hunger-middle-east-north-africa>.
- International Crisis Group. 2022. "The Impact of Russia's Invasion of Ukraine in the Middle East and North Africa." *International Crisis Group*, April 14, 2022. <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/impact-russias-invasion-ukraine-middle-east-and-north-africa>.
- Karasapan, Omar. 2022. "Yemen in the shadow of Russia's war on Ukraine." *Brookings*, April 18, 2022. <https://www.brookings.edu/blog/future-development/2022/04/18/yemen-in-the-shadow-of-russias-war-on-ukraine/>.
- Kelly, Kathy. 2022. "The People of Yemen Suffer Atrocities, Too." *Common Dreams*, March 22, 2022. <https://www.commondreams.org/views/2022/03/22/people-yemen-suffer-atrocities-too>.
- Kinkartz, Sabine. 2022. "Germany looks set to cut development aid." *DW*, March 25, 2022. <https://p.dw.com/p/492XT>.

- Kinnear, Hamish & Jimena Blanco. 2022. "Cost of living crisis inflames civil unrest risks in emerging markets." *Verisk Maplecroft*, May 11, 2022. <https://www.maplecroft.com/insights/analysis/cost-of-living-crisis-inflames-civil-unrest-risks-in-emerging-markets/>.
- Kittleson, Shelly. 2022. "Militias support Russian invasion as Iraq refuses to condemn." *Al-Monitor*, March 5, 2022. <https://www.al-monitor.com/originals/2022/03/militias-support-russian-invasion-iraq-refuses-condemn>.
- Mabon, Simon. 2020. *Houses built on sand: Violence, sectarianism and revolution in the Middle East*. Manchester: Manchester University Press.
- Maher, Ahmed. 2022. "Arab cuisine at stake as people turn to junk food amid Ukraine war price surge." *The National*, May 31, 2022. <https://t.co/SXJ5pJV3d2>.
- MiddleEastEye. 2022. "Yemen braced for Ukraine for wheat shortage as donor pledges fall short." March 19, 2022. <https://www.middleeasteye.net/news/russia-ukraine-war-yemen-braces-wheat-shortage>.
- Nissenbaum, Dion, Stephen Kalin & David S. Cloud. 2022. "Saudi, Emirati Leaders Decline Calls with Biden during Ukraine Crisis." *Wall Street Journal*, March 8, 2022. <https://www.wsj.com/articles/saudi-emirati-leaders-decline-calls-with-biden-during-ukraine-crisis-11646779430>.
- NRT. 2022. "Sadr calls for truce in Ukraine blames American policy." April 3, 2022. <https://nrtv.com/En/detail/6/2728>.
- Pamuk, Humeyra. 2022. "Blinken assures UAE leader of U.S. defence help over Houthi attacks, Iran." Reuters, March 29, 2022. <https://www.reuters.com/world/us-blinken-meet-uae-leader-morocco-shore-up-ties-2022-03-29/>.
- Parasiliti, Andrew & Elizabeth Hagedorn. 2022. "The Takeaway: Ukraine war worsens Middle East oil gap." *Al-Monitor*, April 20, 2022. <https://www.al-monitor.com/originals/2022/04/takeaway-ukraine-war-worsens-middle-east-oil-gap>.
- Perera, Ayesha. 2022. "Sri Lanka: Why is the country in an economic crisis?" *BBC News*, May 20, 2022. <https://www.bbc.co.uk/news/world-61028138>.
- Ramani, Samuel. 2021. "Russia's growing ties with Iran-aligned militia groups." *Middle East Institute*, March 26, 2021. <https://www.mei.edu/publications/russias-growing-ties-iran-aligned-militia-groups>.
- Ramani, Samuel. 2022. "What does Russia's war in Ukraine mean for Iraq?" *Middle East Institute*, April 04, 2022. <https://www.mei.edu/publications/what-does-russias-war-ukraine-mean-iraq>.
- Reliefweb. 2021. "Multidimensional poverty in Lebanon (2019-2021) - Painful reality and uncertain prospects." September 3, 2021. <https://reliefweb.int/report/lebanon/multidimensional-poverty-lebanon-2019-2021-painful-reality-and-uncertain-prospects>.
- Salem, Aida, Oimama Ismail & Rana Mamdouh. 2021. "The state and subsidized bread: stuck between a strained budget and public anger." *Madaa Masr*, December 22, 2021. <https://www.madamasr.com/en/2021/12/22/feature/politics/the-state-and-subsidized-bread-stuck-between-a-strained-budget-and-public-anger/>.
- Syrian Prime Ministry. 2022. "Interview with Former Bahraini Politician." Facebook, February 24, 2022. <https://www.facebook.com/SyrianPrimeMinistry/posts/518542523163280>.
- Associated Press. 2021. "Russian FM meets with Lebanon's Hezbollah delegation in Moscow." *Al Arabiya News*, March 15, 2021. <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2021/03/15/Russian-FM-meets-with-Lebanon-s-Hezbollah-delegation-in-Moscow>.
- National*. 2022. "Egypt bans export of wheat and other staples for three months." March 10, 2022. <https://www.thenationalnews.com/mena/egypt/2022/03/10/egypt-bans-export-of-wheat-and-other-staples-for-three-months/>.
- Observer*. 2022. "The Observer view on the growing crisis in Sri Lanka." *Guardian*, May 22, 2022. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/may/22/the-observer-view-on-the-growing-crisis-in-sri-lanka>.
- Tisdall, Simon. 2022. "Apocalypse now? The alarming effects of the global food crisis." *Guardian*, May 21, 2022. [https://www.theguardian.com/world/2022/may/21/apocalypse-now-the-alarming-effects-of-the-global-food-crisis?CMP=Share\\_iOSApp\\_Other](https://www.theguardian.com/world/2022/may/21/apocalypse-now-the-alarming-effects-of-the-global-food-crisis?CMP=Share_iOSApp_Other).
- Trading Economics. 2022. *Wheat*. <https://tradingeconomics.com/commodity/wheat>.

UNICEF. 2022. "As the war in Ukraine continues, millions of children in the Middle East and North Africa at increased risk of malnutrition amid food price hikes." April 7, 2022. <https://www.unicef.org/press-releases/war-ukraine-continues-millions-children-middle-east-and-north-africa-increased-risk>.

**To cite this work:** Mabon, Simon. "Second-Order Consequences in International Politics: The Ukraine War and Reverberations in the Middle East." *CEBRI-Journal* Year 1, No. (Jul-Sep): 53-69.

**Como citar:** Mabon, Simon. "Consequências de segunda-ordem em Política Internacional: a Guerra da Ucrânia e as reverberações no Oriente Médio". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 53-69.

Submitted: June 23, 2022

Approved for publication: August 3, 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

# Pensando a Rússia

---

**Renato L. R. Marques**

**Resumo:** O artigo aborda o recurso à força e à ameaça nuclear como instrumentos de política externa. Especula sobre como a formação histórica da Rússia a condicionou para um antagonismo latente com a Europa e para uma persistente propensão, em qualquer de suas identidades, imperial ou soviética, a implantar uma *área de influência* defensiva ao redor de suas fronteiras. Esses elementos estão refletidos no antigo debate entre as correntes eslavófilas e europeístas, com inevitáveis reflexos políticos no seu processo de tomada de posições. O artigo examina ainda as prováveis consequências da guerra sobre a conjuntura internacional vigente.

**Palavras-chave:** Rússia; Ucrânia; história; nacionalismo; liberalismo.

## Thoughts on Russia

**Abstract:** This article addresses the question of the use of force and nuclear threat as foreign policy instruments. It speculates how Russia's historical formation conditioned it for a latent antagonism toward Europe and for a persistent propensity, in either of its identities – imperial or Soviet – to build a defensive *area of influence* around its borders. These elements are visible in the old debate between Slavophile and Europeanist currents, with an inevitable political impact on its decision-making process. Finally, the paper examines the likely consequences of the war on the current international political order.

**Keywords:** Russia; Ukraine; history; nationalism; liberalism.

Nós somos um animal muito feroz, nós os humanos.  
 Nossa história é uma história de guerras.  
 – Sebastião Salgado, *Sal da Terra*

O mundo assistiu, a cores e ao vivo pela TV, em fevereiro passado, a uma bizarra e extravagante partida de xadrez entre as duas maiores potências nucleares do século XXI, uma de cada lado da fronteira da Ucrânia. Enquanto a Rússia acumulava tanques e soldados a poucos quilômetros do Donbass, em uma atitude ostensivamente ameaçadora e agressiva, os EUA, entrincheirados em território da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), na fronteira oposta, nas proximidades de Lviv, declararam sua intenção de não interferir para evitar uma escalada nuclear. De posse dessa “licença para matar”, a Rússia não se viu forçada a agir racionalmente, como prevê o sensato mas nem sempre confiável manual de procedimentos em situações de *brinkmanship*, quando um lado avança até o limite de segurança, sem saber se o outro vai pagar para ver. A Rússia pôde assim manobrar desimpedidamente suas forças convencionais, com resultados controversos do ponto de vista da performance militar, mesmo que devastadores para a Ucrânia e seus habitantes, dada a destruição sistemática de sua estrutura produtiva e os danos infligidos a alvos civis. Estratégias essas empregadas como forma de disseminar o medo entre a população e facilitar “operações humanitárias” de retirada de mulheres e crianças das regiões invadidas para as grandes extensões despovoadas da Rússia asiática.

Os EUA e a Europa só saíram de seu estado de letargia quando as forças ucranianas começaram a dar demonstrações de que era possível reagir e alcançar resultados. A frase mais significativa dessa primeira etapa foi a resposta de Zelensky à oferta de Biden de transportar, em segurança, seu governo para o destino que escolhesse: “preciso de munição, não de carona” (ver Braithwaite 2022). Houve depois uma revoada de líderes europeus a Kiev, ao ponto de merecer o irônico epíteto de “turismo político”, em uma espécie de competição para ver quem era mais pró-Ucrânia. A obstinada resistência das forças ucranianas motivou a entrega, pelos EUA e países europeus, de armamentos modernos, no padrão OTAN, em um estágio já avançado do conflito, quando a Rússia aparentava já ter revisto seus ambiciosos planos iniciais e se concentrado na fronteira leste, para formar um corredor entre

---

**Renato L. R. Marques** foi negociador do Mercosul (1989/1998), secretário de Comércio Exterior (dez1992/fev1994), embaixador na Ucrânia, cumulativamente na Moldávia (2003/2009) e em Belarus (2011/2014).

o Donbass “independente” e a Crimeia anexada. Não é de se descartar, entretanto, o risco de que os europeus (Reino Unido e Polônia à parte) possam, com o tempo, vir a arrefecer sua resolução em favor da redução voluntária (sic) do consumo de gás e passar a privilegiar um acordo de paz, eufemismo para uma rendição disfarçada e para a cessão de territórios à Rússia, sem ter em conta o que essa atitude implica em matéria de estímulos a novas aventuras militares (russas ou não), no futuro.

A invasão da Ucrânia, embora anunciada com bastante antecipação, pegou de surpresa muitos observadores calejados, talvez pelo fato de que as evidências acumuladas eram tão óbvias e visíveis, que despertassem suspeitas. Ou talvez porque, mesmo transparentes, feriam a lógica geopolítica longamente assentada e tida como um dado da realidade. Assim, meio envolvida em uma atmosfera de realismo mágico, a Ucrânia se tornou vítima de uma versão da “teoria do dominó” às avessas pois, na perspectiva do Ocidente, não apresentava nenhum dos fatores consagrados do amplo cardápio de ameaças à segurança regional. Ou seja, não estava comprometida com algum modelo autoritário e repressivo (de direita ou de esquerda); não albergava grupos fanáticos religiosos ou outros voltados para políticas de extermínio; nem advogava em favor de qualquer ideologia tida como heterodoxa. Ao contrário, estava voltada para colocar sua economia em ordem e para o fortalecimento do estado de direito e da democracia, pré-requisitos para uma candidatura bem-sucedida à União Europeia. Condições que, até prova em contrário, não constituíam uma ameaça ao país agressor, com o qual compartilha a mesma origem histórica, a mesma família eslava e a mesma religião cristã ortodoxa.

A Ucrânia se tornou o campo de batalha de dois elefantes em perigosa rota de colisão, a crer nos objetivos iniciais anunciados por Putin, que contemplavam a ambiciosa e nostálgica missão de recuperar a área de influência conquistada por Stalin em 1945, confortavelmente sentado ao redor da mesa, no Palácio de Livadia, em Ialta. Putin valeu-se, para tanto, da velha tática de invadir, ocupar e esperar que a situação se consolide, se torne um *fait accompli*, antes de desferir o próximo golpe.

*A invasão da Ucrânia,  
embora anunciada com  
bastante antecipação,  
pegou de surpresa muitos  
observadores calejados, talvez  
pelo fato de que as evidências  
acumuladas eram tão óbvias  
e visíveis, que despertassem  
suspeitas. Ou talvez porque,  
mesmo transparentes,  
feriam a lógica geopolítica  
longamente assentada e tida  
como um dado da realidade.*

Nessa ordem, teria desfechado as operações na Abecásia e na Ossétia do Sul, em 2008, seguidas da Crimeia, em 2014, e agora o Leste da Ucrânia. As pessoas de coração mais leve verão, nessa sequência de lances, paranoia ou excesso de imaginação malsã. Mas não os vizinhos europeus e os países bálticos, aos quais se somam agora Finlândia e Suécia, dotados da perspectiva que a história e a proximidade lhes proporcionam.

O antagonismo com a Europa tem origens históricas e decorre, em muito, de como os povos moldam sua imagem nacional. No caso russo, que nunca integrou o Império Romano nem conviveu com sua cultura política e jurídica, o “sistema senhorial moscovita” se desenvolveu a partir de referências como o “despotismo mongol e o César-papismo de Bizâncio” (Colin 2007, 22). Some-se a isso, a grande influência das tradições populares, do folclore e do ambiente familiar e podemos identificar os principais ingredientes do choque produzido pelas reformas modernizantes introduzidas por Pedro, o Grande, que governou a Rússia entre 1672 e 1725, após suas excursões, ainda jovem, aos países europeus (a chamada Grande Embaixada), quando “se deu conta da medida do atraso russo” (Colin 2007, 24). Dessas missões exploratórias ao berço do Renascimento e aos grandes centros do Iluminismo laico, resultaram a fundação de São Petersburgo em 1703 (o novo modelo), a construção de belíssimos monumentos arquitetônicos (de que Peterhof, sua residência, é o melhor exemplo) e o aperfeiçoamento do exército e da marinha, tornando-a habilitada a enfrentar (e derrotar) a vizinha Suécia, principal potência naval no Báltico à época. Em compensação, não caíram nada bem as exigências que impôs a seus súditos para que aparassem suas longas barbas e reduzissem o comprimento de seus vetustos casacões pretos, como forma de torná-los menos distantes da moda das sofisticadas cortes europeias.

Regras que eram pequenos contratemplos de etiqueta, refinamento e bom gosto, irrelevantes se comparadas com a extensão e profundidade da reestruturação que Pedro, o Grande, impôs, com a delicadeza de um Ivã, o Terrível, na organização política, econômica, militar e administrativa do país. Medidas que deram margem a um conflito que está na base das divergências que se cristalizaram entre os nacionalistas eslavófilos, conservadores e a Igreja Ortodoxa, por uma parte, e as elites europeizantes e liberais, por outra. Os primeiros, acusados de idealizarem “as qualidades moralmente inigualáveis do campesinato”, no entendimento clássico de que os arcades/pastores são o verdadeiro sal da terra e, nessas condições, os legítimos representantes do povo; os segundos, de subserviência intelectual à Europa e de “traição aos tradicionais costumes populares”. No centro da controvérsia, estava a decifração da “misteriosa alma eslava”, moldada em cima do sofrimento e do misticismo, em perfeita sintonia com os preceitos do Cristianismo, imbuída de grandes

doses do socialismo utópico francês e do idealismo alemão, ao ponto de a *intelligentsia* russa “encarnar a sede humana pelo absoluto em dimensões patológicas” (Berlin 2013, XXXIV). Sintomas perceptíveis em prosa e verso no século XIX, na obra dos grandes autores da época de ouro da literatura e da cultura russa (no sentido lato). Obras que eram populares no Brasil e leitura obrigatória nas décadas de 1950 e 1960, quando desfrutávamos de Pushkin, Gogol, Dostoiévski, Tchekhov e Tolstoi, sem nos darmos conta de que o discurso de seus personagens podia embutir uma queda de braço entre as duas correntes.

Típico dessa polêmica foi o exaltado pronunciamento de Dostoiévski, quando da cerimônia de inauguração da estátua de Pushkin em 8 de junho de 1880, em Moscou, eivado de um profundo viés político, coerente com sua combativa pregação em favor dos ideais eslavófilos. Tanto que ele se viu compelido a alertar que sua fala era “arrebatada, exagerada e fantástica”, como quando, no tom dos grandes profetas bíblicos, atribuía aos “russos verdadeiros” a missão de “reconciliar as contradições da Europa”, mensagem que tinha implícita a noção de que “a alma russa redimiria o Ocidente sem alma”. Essa tese era questionada por alguns de seus contemporâneos mais atentos, que apontavam contradições entre esses grandes ideais de “solidariedade e universalidade”, tidos como representativos da consciência nacional russa e do conceito russo de Cristandade, com os preconceitos que identificavam em Dostoiévski “contra a Europa inteira e outros credos cristãos”. Sintomaticamente, em *Os Irmãos Karamázov*, Ivã externa o desejo de “viajar pela Europa”, para visitar “um cemitério querido” (*querido*, mas – que diabos – cemitério de toda forma). Em *Os Demônios*, Chátov alerta que, quando os povos perdem sua religião e seu Deus próprio, e adotam conceitos de bem e de mal comuns a todos os povos, eles “perdem sua individualidade e se extinguem”. Em outras palavras, abdicam de ser “um grande povo” e se reduzem a mero “material etnográfico”. Em *Crime e Castigo*, Raskólnikov acredita que o “homem extraordinário”, quintessência do individualismo ocidental, tem “direito ao crime”.

Outro expoente literário, Tolstoi fez questão de realçar que todos os livros russos notáveis não seguiam modelos literários estrangeiros, afirmação que só pode ser entendida no contexto do reducionismo próprio desses vereditos grandiloquentes. Dostoiévski, por exemplo, aponta, em seu discurso, a influência exercida pelos “poetas europeus, em especial Byron”, na obra de Pushkin. O próprio Tolstoi reconhece e valoriza a contribuição de Rousseau (cujo “bom selvagem” é quase um retrato do camponês virtuoso em seu estado natural) e Stendhal (por sua descrição da batalha de Waterloo) ao seu entendimento e ofício (Berlin 2013, 63). Isso não impedia que visse a *ciência ocidental* com desconfiança, por acreditar que servia aos interesses dos países europeus. Coerentemente com essa linha de raciocínio, atribuiu, com certo

despeito, a vitória militar do Japão contra a Rússia, em 1905 (com navios mais modernos, artilharia mais eficaz e tropas mais organizadas), a um “triunfo do materialismo ocidental”. Ou seja, da aplicação do “conhecimento científico” ao processo produtivo e à máquina de guerra (Ferguson 2015, 131).

Do lado “ocidental”, o escritor mais cotado é Turguêniev, que, com um perfil menos combativo do que seus rivais, denunciava a Rússia autocrática, a corrupção e a injustiça prevaletentes. Sem ser um pregador revolucionário, era um crítico realista da idealização do coletivismo praticado pelos aldeões russos, “livres da ambição capitalista e do individualismo desumano”, tal como exaltado pelos intelectuais na Europa ocidental, após o fracasso das revoluções de 1848 (Berlin 2013, 309). Para Turguêniev, essa idealização era uma “patética fantasia”, fruto da desilusão com os frustrados levantes populares, provocados pela fome e pela fermentação intelectual socialista naquele ano, de que fora poupada a Rússia czarista. Com residência em Moscou e Paris, de onde expunha os males da Rússia, sem comprometimentos claros (seus detratores diriam “sem senso cívico”), desagradava a muitos círculos, inclusive aos de Dostoiévski e Tolstoi. Este último chegou a dizer – com uma argumentação que lembra as atuais “bombas de fragmentação”, que atingem igualmente alvos civis e vítimas inocentes – que “as damas russas escrevem muito melhor do que Turguêniev... pena que não tenham nada a dizer”.

A querela se mantém, *mutatis mutandis*, na questão atual entre nacionalistas e ocidentalistas, agravada pelos ferimentos causados ao orgulho nacional russo pela expansão da OTAN para o Leste e a humilhante perspectiva de uma possível perda de uma Ucrânia “rebelde”. A esses fatores se somam a persistência da memória dos tumultuosos anos Iéltsin e dos efeitos desastrosos da intensa terapia de choque ortodoxa (liberação de preços, abertura da economia, rígida austeridade fiscal e privatização) aplicada sobre os remanescentes institucionais e jurídicos do antigo

*Também do ponto de vista ideológico, em âmbito mundial, as abordagens sobre a guerra deixam transparecer uma ambígua leitura das ações dos principais atores. Se a OTAN mantém um protocolar distanciamento do conflito, para evitar uma escalada indesejada, os critérios de alinhamento a favor ou contra a invasão, empregados pelas facções tradicionais, não obedecem a um padrão claramente definido.*

modelo soviético, o que provocou a crise de 1998. Como resultado, o pêndulo voltou a pender em favor das correntes nacionalistas, sob a liderança de Vladimir Putin, que condenam a “subordinação” da Rússia aos padrões ocidentais, tidos como instrumentos do poder americano. A tese é recorrente e foi reiterada por Lavrov no final de maio, quando repetiu o mantra de “não aceitar a dependência da Europa ocidental”. A Ucrânia, ao contrário, sem abdicar de seu rico legado eslavo, perceptível em seus belos monastérios dos séculos XI e XII, onde repousam os restos mortais dos primeiros santos da Igreja Ortodoxa, fez a opção pela Europa.

Também do ponto de vista ideológico, em âmbito mundial, as abordagens sobre a guerra deixam transparecer uma ambígua leitura das ações dos principais atores. Se a OTAN mantém um protocolar distanciamento do conflito, para evitar uma escalada indesejada, os critérios de alinhamento a favor ou contra a invasão, empregados pelas facções tradicionais, não obedecem a um padrão claramente definido. À esquerda, várias personalidades de destaque contemporizam com a agressão militar russa por sua instintiva e automática lógica de oposição sistemática a qualquer iniciativa apoiada pelos EUA. Independentemente do fato que a Rússia esteja longe de encarnar a posição de guia ideológico de que desfrutava no período soviético, quando controlava a unidade da doutrina e a agenda política através de uma bem azeitada rede partidária e sindical, em escala planetária. Para essa corrente, a contestação russa da soberania da Ucrânia e do equilíbrio de poder instituído no pós 1991 sinaliza o redesenho do mapa geopolítico atual e põe fim à ditadura de um “critério ético” (Fiori 2022), imposto pelos EUA e seus aliados atlânticos, na esteira da dissolução da URSS. Cresce assim o entusiasmo pela adoção de valores de sociedades fora da cadeia de pensamento hegemônico (para gáudio dos nacionalistas de direita na Rússia e dos dirigentes da China, tecnicamente comunista). As fileiras de esquerda não perderão de vista, ademais, que a reemergência da Rússia antiliberal fornece um manto de pretensa legitimidade à falta de liberdades civis e à concentração de poder econômico nas mãos do Estado, no circuito de países que adotam o modelo “socialista” de governo (da Venezuela à Coreia do Norte). De quebra, para os mais antigos *apparatchiks*, Moscou provavelmente ainda ocupe, mesmo que involuntariamente, o papel de “consciência lírica da esquerda” (a exemplo de Cuba na nossa região).

No campo da direita, a desinibição do Kremlin no apoio e financiamento de grupos políticos radicais no tabuleiro europeu reforça a pregação do ideário autoritário e encoraja as campanhas de desestabilização das instituições da democracia liberal, propósitos convergentes com a pregação dos ultranacionalistas russos, para quem a democracia, os direitos humanos e o individualismo são valores típicos das sociedades ocidentais e decadentes, que já ultrapassaram seu prazo de validade.

O plano não é original nem destituído de sentido estratégico. A ideia de um Estados Unidos da Europa sempre foi vista pela União Soviética, desde o início, como uma ameaça à sua segurança. Coerentemente com essa perspectiva, Stálin firmou o Pacto Ribbentrop/Molotov, em 1939, com o objetivo de manter os exércitos de Hitler ocupados a Oeste, na expectativa de que os países capitalistas (Alemanha, França e Reino Unido) se destruíssem uns aos outros. Além disso, também alardeava uma “fantasiosa invasão da Europa Ocidental”, mais como forma de “testar a firmeza da determinação ocidental” (Kissinger 1994, 443). Desde a década passada, a Rússia de Putin fomenta “forças populistas, fascistas e separatistas na Europa” (a que se poderia agregar o trumpismo nos EUA), como forma de desestabilizar a União Europeia e de minar as bases de sua ideologia liberal (Snyder 2017). Enquanto isso, espera mais uma vez a providencial ajuda do General Inverno para aumentar a pressão dos consumidores pelo gás russo, no final do ano no Hemisfério Norte.

Essa campanha divisionista incorporou lideranças conhecidas, como o húngaro Viktor Orban, recém-reeleito, que faz uma condenação enérgica das elites europeias e aplaude a “resistência” da Hungria e da Polônia católicas, como “últimos bastiões do cristianismo conservador”, na linha da Igreja Ortodoxa, sabidamente “pouco afeita às instituições democráticas e à economia de mercado” (Harrison 2006, 107). Em junho, a Hungria foi o único voto contrário ao novo plano energético da UE. Esse segmento político está voltado para a valorização do herói, do homem-forte, de tipos carismáticos, verdadeiros *one-man show*, “centrados na personalização do poder e na sua capacidade de agir à margem de partidos e programas”, dentro do que Roger-Gérard Schwartzenberg (1977) qualificou como “política-espetáculo”, que torna o cidadão um espectador atônito de um folhetim em perpétuo movimento até que, no último capítulo, morre a democracia. Resultado nem sempre mal recebido, visto que essa parcela da opinião pública nutre um acentuado “fraco” pelos regimes fortes.

Os países dos BRICS mantiveram uma certa ambivalência em sua condenação, na ONU, do ataque de seu parceiro russo à Ucrânia, por “espírito de grupo” (favorecidos pelo cálculo de que o todo é muito superior à soma de suas partes) e/ou para não comprometer interesses econômico-comerciais. Esta é a alegação do Brasil agora, e na anexação da Crimeia, em 2014 (mas não na independência do Kosovo, em 2008, apoiada pelos EUA). É a mesma ambivalência aliás que exibiam antes no Conselho de Direitos Humanos, em Genebra, em que se resguardavam de criticar as constantes ameaças e atentados perpetrados contra jornalistas e adversários políticos na Rússia. Putin pôde assim aproveitar a última cúpula virtual dos BRICS, no final de junho, para condenar a forma desvirtuada como os “sócios ocidentais” praticam o “livre comércio” (o que trouxe implícita a noção de uma aproximação

mais intensa com os demais membros da sigla, já ensaiada, segundo alegou, com a China e a Índia no campo comercial). Putin sugeriu ainda a criação de “mecanismos alternativos de transferências internacionais”, a partir de uma possível “moeda de reserva baseada em uma cesta de moedas dos BRICS”, fórmula que, pela composição do grupo, abrigaria desde espécimes inconversíveis ou instáveis, até outras com taxa de câmbio manipulada.

A China, que mantém com a Rússia, desde 4 de fevereiro passado, uma “aliança sem limites” nas áreas política, econômica e de segurança, mantém-se a uma distância prudente do conflito, mas estará atenta para seus desenvolvimentos, tendo em conta a resistência que enfrenta dos EUA em sua campanha para controlar o Mar do Sul e para “retomar Taiwan” (se necessário, pela força). Pequim também tem interesse na reforma dos “critérios éticos” adotados em escala internacional, como forma de conter as críticas à sua repressão das manifestações em Hong Kong, onde havia prometido proteger a democracia e o estado de direito até 2047. No comunicado firmado por ambos os países, há um apelo para que a Aliança do Atlântico Norte “abandone suas abordagens ideologizadas” e respeite “a diversidade de suas origens civilizacionais, culturais e históricas”, o que soa como uma tentativa de legitimar uma *democracia* à la russa e um *capitalismo* à la chinesa. Assim como quando Stálin se comprometeu, na Declaração de Ialta sobre a Europa Liberada, no pós Segunda Guerra Mundial, a também promover “eleições livres e o estabelecimento de governos democráticos na Europa Oriental”, compromisso que obviamente materializou em conformidade com “a versão soviética de eleições livres” (Kissinger 1994, 415).

Índia e Paquistão, cada qual por suas razões, adotam uma posição de cautela, retratada com fina tradução nas palavras do professor da UFRJ A. Zhebit (2003), quando afirma que os interesses da Rússia e dos dois podem coincidir em assuntos globais, não convergir em assuntos regionais ou divergir em assuntos concretos. O ativismo do grupo leva a especulações sobre um possível renascimento do Movimento dos Não Alinhados, de que o Brasil participou na condição de observador no século passado. E, como não existe vácuo de poder, a tendência é que outros candidatos surjam para integrar o novo “clube multipolar” anunciado. O que não implica dizer que a nova constelação resultará, necessariamente, em um mundo mais estável e seguro, mesmo para aqueles que, sem ser antiamericanos, se sentiram desconfortáveis com a precipitada e arrogante decretação do “fim da história” por Francis Fukuyama, em 1989. Tampouco para os descrentes dos dogmas do apostolado neoconservador assumido pelo Governo Bush, em 2001, no sentido de impor seus “valores de liberdade”, na presunção de que são corretos e verdadeiros para todas as pessoas, em todas as sociedades.

O ultimato russo à OTAN, de 17 de dezembro de 2021, o Comunicado Conjunto Putin-Xi Jinping, de 4 de fevereiro de 2022, e a invasão da Ucrânia, no dia 24 do mesmo mês de fevereiro, guardam uma certa sincronia. Parece razoável admitir que, por uma questão de *transparência e confidence-building*, tenham as partes dado conhecimento antecipado de ações individuais no campo militar, que pudessem repercutir sobre a postura internacional do outro sócio (caso de uma iniciativa tão extravagante e ousada, como foi a invasão da Ucrânia). Esse fato ocorreu, sobretudo, porque não terá escapado ao lado chinês que os planos russos para a Europa tinham, como condição prévia, a garantia de que sua fronteira oriental não estaria sujeita a acidentes de percurso (pelo menos no curto prazo, diria um estrategista precavido). Isso não torna a China cúmplice (*accessory*) da ação bélica do Kremlin, mas Pequim dificilmente poderá alegar ignorância, ao selar o entendimento com a guarda de um segredo comum desse calibre. Esse “código de honra” tenderá a prevalecer até que o despovoado extremo oriental da Rússia possa vir a atíçar (ou não) apetites dentro da nova “confraria”, ou que as repúblicas centro-asiáticas ao Sul, dotadas de características linguísticas, culturais ou religiosas distintas, venham a ter que optar entre se manter na esfera de influência de Moscou ou de Pequim, em um futuro não muito distante.

Internamente, não há como afirmar que a ofensiva contra a Ucrânia tenha sido mais um passo na direção das fantasias alimentadas pelos seguidores de Aleksandr Dugin, autor do livro *Fundamentos da Geopolítica*, de 1997, que propõe a constituição da “Eurásia”, potência transcontinental, de Dublin a Vladivostok, sob o comando do Kremlin. Mas não desprezou os métodos de “desinformação, desestabilização e anexação” recomendados para cumprir a tarefa, descrita como uma espécie de “imperativo espiritual” (BBC 2022). Da mesma forma, seria também exagero afirmar que o deslocamento maciço de tropas e armamento pesado para a Ucrânia objetivou tão somente ajudar o Patriarca Kirill – visto por todos na TV no ato de benzer os armamentos e conhecido por apoiar a repressão de dissidentes e da mídia independente – a recuperar para seu aprisco as ovelhas extraviadas pelo cisma entre as Igrejas Ortodoxas de Kiev e de Moscou em 2018. Mas a medida tampouco o desagradou. Não se pode dizer o mesmo do cidadão russo, afeito à máquina de propaganda nacionalista do Kremlin e inconformado, desde a extinção da URSS, com o quadro de perda de influência regional. Essa frustração terá sido atenuada pelas intervenções na Geórgia e na Ucrânia, ao reforçar a convicção de que – na condição de país com valores não corrompidos pela “decadência ocidental” e dotado de um “destino manifesto” singular – cabe à Rússia “libertar” e “unificar” os países que integravam seu antigo império, eslavos em especial, sob a égide de Moscou. Dito de outra forma, no caso da Ucrânia, salvá-la de si mesma. Essa parece ser a mensagem subjacente ao discurso de Putin de julho de 2021.

Essa proposta estaria legitimada aos olhos dos grupos aferrados à superioridade da Mãe Rússia, pela habitual caracterização depreciativa da Ucrânia como “Pequena Rússia” e pelo desprezo à língua e à literatura ucranianas, vistas como uma “deformação” ou “dialeto”. Essa percepção está retratada, por exemplo, nos comentários vertidos por um personagem gaiato e fanfarrão nos capítulos iniciais de *Rúdin*, livro de Turguêniev de 1856, ao ridicularizar o corte de cabelo à la cosaco, usado como símbolo de afirmação nacional, e o sentimentalismo piegas dos “pequenos-russos”. Esse preconceito arraigado talvez explique porque, quando de minha chegada a Kiev em 2003, me pareceu que, tendo em vista os valores impostos pela cultura dominante (a russa), o uso do ucraniano era preterido socialmente, pois estava associado ao lado ocidental do país, rural e menos sofisticado do que o Leste, industrial e rico. Essa situação mudou radicalmente após a “revolução laranja”, no inverno de 2004/2005, e a assunção do novo presidente, Viktor Yushchenko, oriundo da fronteira ocidental, na vizinhança da Polônia.

Aos que contam com uma possível mudança de regime na Rússia derivada da ação de oligarcas descontentes, Olga Chyzh (2022), professora da Universidade de Toronto, alerta que o grupo não detém poder político e que as grandes indústrias que controlam dependem, para sua sobrevivência, dos favores do Estado. Conclui que “Putin é o árbitro final” e, “se ele se for, perdem seus bens no país, podem vir a enfrentar acusações de corrupção, serem processados, ou pior”. Quanto aos “dissidentes”, Putin sancionou uma lei que os submete a uma infausta reclusão de até 15 anos, caso se aventurem a “desacreditar” as Forças Armadas ou a disseminar “informações falsas sobre a operação especial” em curso na Ucrânia. As grandes manifestações ocorridas em maio parecem indicar que o movimento não se intimidará com a repressão legal, o que não significa garantir que jamais adquirirá expressão política capaz de ameaçar o regime. Age, entretanto, como um fator a mais para que Putin, um “monarca” sem herdeiro aparente, cioso de deixar um legado, se sinta prisioneiro do tempo e refém de sua própria história. Ou receoso – a exemplo de um personagem do livro *Os Demônios*, que “pertenceu

*...quando de minha chegada a Kiev em 2003, me pareceu que, tendo em vista os valores impostos pela cultura dominante (a russa), o uso do ucraniano era preterido socialmente, pois estava associado ao lado ocidental do país, rural e menos sofisticado do que o Leste, industrial e rico.*

durante um certo tempo à célebre plêiade de homens célebres” – de sair de cena e cair no ocaso, “por um turbilhão de circunstâncias”, nunca discriminadas ao longo do livro (Dostoiévski 2004, 16).

É difícil *entender Putin* (exercício que se tornou muito popular nos últimos tempos, com variados graus de empatia embutidos na tentativa), já que controla uma área de 17 milhões de quilômetros quadrados, o dobro do território brasileiro, e abriga uma rica variedade de minerais estratégicos e grandes jazidas de gás e petróleo. Por que então se aventurar em uma iniciativa controversa, ao arrepio do Direito Internacional e tão previsivelmente contrária à opinião pública (pelo menos a ocidental, com os matizes antes descritos)? Talvez possa ser a influência da ação dos antigos tzares, preocupados, no passado, desde o primeiro deles, Ivã, o Terrível (1547-1584), com a existência de grandes espaços abertos entre Moscou e as potências lindeiras e antagônicas. Esse sentimento seria acentuado hoje pelo fato que a fronteira ocidental russa está traçada por uma linha imaginária próxima à capital, que liga São Petersburgo, ao Norte, a Rostov-on-don, ao Sul, e percorre uma planície com poucas barreiras naturais (Friedman 2016). O sentimento de vulnerabilidade em sua condição de potência terrestre *aberta* estaria aguçado por um oposto, de claustrofobia enquanto potência marítima, destituída de portos oceânicos, o que condena sua frota a seguir rotas que cruzam mares internos ou estreitos controlados pela OTAN (a exceção seria Vladivostok, mesmo assim às margens do mar do Japão).

Um discípulo otimista de Mestre Pangloss poderia achar que esses sentimentos estão fartamente compensados pela segurança e autoconfiança que confere a condição de superpotência nuclear, com mísseis hipersônicos novinhos em folha em seu arsenal, uma vez que não ocorre a nenhum Estado-Maior projetar uma invasão terrestre da Rússia, por meios convencionais. Já o QG russo não está submetido a esse constrangimento, na medida em que tem plena consciência de que “o poderio nuclear é um importante instrumento de política externa, se usado contra um país que não possa retaliar da mesma forma”, como nos lembra Morgenthau (1978). O cenário é favorecido pelo retraimento americano provocado pela atrapalhada retirada de suas tropas do Afeganistão e pelas hesitações iniciais de Biden, além das “lições” extraídas da tímida reação ocidental às intervenções na Abecásia e na Ossétia do Sul, em 2008, e à anexação da Crimeia, em 2014, quando a proverbial – e sempre reiterada – adesão da comunidade internacional aos princípios da Carta das Nações Unidas não foi forte o suficiente para articular uma condenação incisiva. Não surpreende assim que os estrategistas russos possam ter antecipado a ocupação total da Ucrânia, inclusive sua capital, com uma espalhafatosa (e desorganizada) parada militar, em uniforme de gala, em uma reedição moderna da *blitzkrieg* nazista nos países germanófilos.

O balanço da guerra até agora alcançou um saldo controverso para a Rússia. Por um lado, Putin está em condições de afirmar que assegurou um corredor terrestre entre o Donbass e a Crimeia; que assumiu o controle do que restou de Mariupol e, com isso, tornou o Mar de Azov um lago russo. E, embora não tenha “chegado, visto e vencido”, conquistou a parte que mais lhe interessava da Ucrânia, destruiu drasticamente sua indústria e, se tomar Odessa, a terá submetido à condição de uma potência econômica mediterrânea, dependente da boa vontade russa para escoar sua produção pelas vias tradicionais. Putin promoveu um grande êxodo da população ucraniana, forçando uma espécie de referendo votado a pé, que afeta o futuro político e a posição da Ucrânia como país economicamente viável, entre outros danos. Apesar disso, o fracasso na incorporação da Ucrânia à órbita de Moscou enfraquece o projeto de somar, com a inclusão posterior de Belarus, contingentes expressivos de eslavos ao diversificado *melting pot* da Federação. A imagem de maior impacto junto à opinião pública mundial foi, entretanto, a dos cadáveres expostos nas ruas de Bucha, onde suas tropas executaram, de forma fria e calculada, atos que confirmam o diagnóstico de Sebastião Salgado sobre a ferocidade e a barbárie inerentes à condição humana. Também as reiteradas ameaças nucleares, pronunciadas com discutível sutileza, serviram para depreciar o status de potência nuclear, tornando-a menos solene e prestigiosa do que seu uso recomenda. São bravatas (até agora) que parecem mais condizentes com uma potência declinante, inconformada com seu papel de coadjuvante da ascensão da China ao primeiro plano que antes ocupava, ou seja, ameaçada de ser excluída da “célebre plêiade de nações célebres”.

O isolamento diplomático de Putin resultou maior do que o esperado, deixando-o, na votação contra a invasão, na ONU, na companhia de quatro *usual suspects* – Kim Jong-un, Bashar al-Assad, Lukashenko e Isaias Afewerki, que ocupa o poder desde 1993 na discreta e tiranizada Eritreia. Nem o “aliado ilimitado” Xi Jinping, apesar de visto como igualmente interessado na derrocada dos valores “liberais” prevalecentes, se animou a acompanhá-lo, preferindo uma decorosa abstenção. Para piorar esse quadro, em julho Putin penou 50 longos e constrangedores segundos de espera por Erdogan, em frente às câmeras dos jornalistas, em Teerã. Isso tudo depois de a Rússia ter comprometido o que parecia ser um possível entendimento com países europeus, ensaiado pela Alemanha e subsidiariamente pela França, que pareciam estar costurando uma aliança em torno de interesses comuns, em especial no campo energético. Além disso, jogou os líderes que apostaram nessa possibilidade na delicada situação de *novos Neville Chamberlains*. As condições de possível parceiro, constante do Conceito Estratégico da OTAN de 2010, e de ativo sócio na utilização e pesquisas conjuntas na Estação Espacial, iniciativa de 1998, da época em que predominava a tendência ocidentalista, foram igualmente descartadas pela Rússia.

Por outro lado, não há como ignorar que a guerra iniciada pela Rússia foi responsável pela elevação internacional do preço da energia, dos alimentos e de outros produtos básicos, com repercussão mundial e especial impacto negativo sobre a sobrevivência de populações e a estabilidade de áreas pobres do planeta, como o Norte da África. Como resultado, a Rússia foi afastada de vários foros internacionais, o que compromete sua capacidade de influenciar o processo decisório em setores de seu interesse. O peso das sanções econômicas não lhe permitirá uma fácil retomada do crescimento econômico, mesmo que a China, cuja cadeia de abastecimento até agora privilegiou a América Latina e a África, se disponha a direcionar investimentos para o país e a absorver parcela considerável de suas exportações de petróleo e gás. A situação pode reativar um quadro semelhante ao que vigorou no período anterior à extinção da URSS, quando a economia declinante e os altos custos da política de superpotência foram fatores relevantes no processo que levou à “maior catástrofe geopolítica do século XX”, nas palavras de Vladimir Putin.

A Ucrânia, por seu turno, sairá diminuída, qualquer que seja o desfecho da guerra. Excluída a opção de ingresso na OTAN, mesmo que receba de volta as províncias ocupadas, não deixará de ser um terreno minado para a atração de novos investimentos, ainda que se incorpore à União Europeia. A existência de uma fronteira ameaçada tenderá a agir como um importante desestímulo. Em qualquer circunstância, Kiev vai ter que direcionar uma parte significativa de seu orçamento para manter sua segurança, deslocando recursos necessários para sua reconstrução. A União Europeia, por seu turno, não poderá impor um *very fast track* para a admissão da Ucrânia, sob pena de afetar a legitimidade e a seriedade de seus critérios técnicos a respeito. A Turquia, vale lembrar, é candidata oficial desde 1999, quando essa condição foi aprovada pelo Conselho Europeu em Helsinque. O processo está, entretanto, longe de ter uma conclusão, ao ponto de Erdogan interpretar os reiterados adiamentos como uma forma diplomática de lhe negarem o acesso. O ingresso não é, portanto, automático, embora as condicionantes não sejam comparáveis. Por um lado, a Ucrânia não é muçulmana, mas, por outro, tem uma produtividade agrícola tão elevada que deixa à beira de uma crise de nervos os países que se beneficiam dos critérios vigentes na onerosa Política Agrícola Comum da UE, agora revalorizada como fator crucial de segurança alimentar. No entanto, isso não significa desmerecer o alcance político do anúncio feito pela União Europeia no final de junho com relação à Ucrânia, em um momento delicado do conflito.

E o mundo? Bem, o mundo terá que conviver com as incógnitas do rearmamento alemão e da militarização da Europa, no futuro, bem como repensar os termos de convivência com o “amigo urso”, transfigurado em uma versão colérica do Misha, o simpático mascote das Olimpíadas de 1980. A OTAN – que, nos idos

da década de 1960, mereceu uma reportagem do Times em tom de mofa relatando que, quando dois jovens americanos tinham um encontro e nada acontecia, eles diziam ter tido “uma NATO” (na sigla em inglês, significando *No Action Talking Only*) – sai fortalecida. A adesão de dois novos membros, Finlândia e Suécia, torna o mar Báltico um “lago atlântico”. Esse revigoração da OTAN implica maiores responsabilidades e riscos, já que a Rússia, onde o Estado exerce um controle considerável da mídia, é menos sensível à opinião pública, o que a deixa mais livre e desinibida em sua atuação política e militar externa. A indústria bélica agradece e terá um novo surto de expansão. A reforma do Conselho de Segurança da ONU voltará ao topo da agenda, depois de mais uma exibição de inoperância para lidar com as transgressões ao Direito Internacional.

No campo econômico, a desorganização dos fornecimentos de petróleo e gás ameaça ter que ser compensada pela reativação das usinas a carvão e nucleares, retardando o cumprimento das metas de adoção de fontes energéticas limpas. Mesmo com a retomada das exportações de trigo e outros cereais pela Ucrânia e Rússia (depois de levantadas as restrições de seu uso do sistema SWIFT para transferências bancárias), o abastecimento alimentar só será regularizado gradativamente. A julgar pela maioria das previsões, a recuperação do mercado internacional se dará ainda sob os efeitos residuais do choque de oferta e menor crescimento econômico impostos pelo *lockdown* forçado da Covid-19, quando vários países lançaram mão de medidas assistenciais extraordinárias e, em consequência, estão agora condenados a adotar uma política de juros altos para corrigir a inflação gerada por esses gastos. Esse remédio, segundo os especialistas, é de delicada administração: em doses homeopáticas pode induzir a bolhas especulativas que, em geral, não terminam bem; em doses elevadas, em uma conjuntura recessiva como a que se aproxima, pode se tornar tóxico (Mauldin 2022).

Está assim em voga uma nova *pet theory*, como ocorre sazonalmente e se converte em uma espécie de “sabedoria convencional”. Na década de 1990, era a convicção generalizada de que os países da Europa Oriental seriam os maiores beneficiários do mundo que surgia com a queda da Cortina de Ferro, porque tinham uma grande tradição industrial e mão de obra qualificada. Fazia *tabula rasa* da baixa produtividade prevalecente, nos moldes soviéticos, da inadequação institucional e da ausência de uma estrutura legal e de segurança jurídica para a implantação do capitalismo e para a realização desse *boom* econômico. A transição revelou-se assim muito mais longa e difícil do que o esperado. No novo século, foi a vez dos países emergentes, dentre eles os BRICS, graças em muito à sua extensão territorial, população e tamanho de mercado, marcados por um certo grau de desenvolvimento econômico e social. Nessa imprecisa categoria, eram mais ou

menos candidatos a se tornarem economias dominantes no mundo até 2050. O Brasil mereceu assim uma capa no *The Economist*, no final de 2009, decolando – *Brazil takes off* – graças às expectativas geradas pelas descobertas no pré-sal. Embalados nessa euforia, ninguém prestou atenção aos alertas sobre os riscos de excesso de confiança. Descontada a China, todas essas teses não foram cumpridas, por um “turbilhão de circunstâncias”.

A teoria em evidência no momento é que vários países deverão se beneficiar de importantes mudanças na economia internacional, para reorganizar as grandes cadeias produtivas afetadas pela crise sanitária e pela guerra na Ucrânia. Esse fato implicará reposicionar as empresas mais estratégicas, dentre elas as de semicondutores, em um esquema de *reshoring* (repatriação), *nearshoring* (avizinhamento) e *friend-shoring* (confiabilidade). A distribuição geográfica de minerais estratégicos não obedece, entretanto, à lógica da geopolítica. Exemplo disso, a Rússia é grande produtora de petróleo, gás, alimentos e fertilizantes indispensáveis ao mundo. Donde, nem sempre será fácil encontrar países que acumulem mais de uma das condições acima. E quando isso ocorrer, o candidato ainda terá que demonstrar dispor de um quadro regulatório adequado e seus fundamentos econômicos em ordem – o que tenderá a circunscrever o leque de opções.

O Brasil, por exemplo, é candidato natural a usufruir de categorias tão atraentes quanto *próximo* (e “bonito por natureza”, diria o poeta Benjor), *amigo* (condição sujeita, é claro, a uma certa ciclotimia), *energy friendly* (dotado que está de uma matriz energética limpa e renovável) e *salary attractive* (segundo o *Financial Times*, nossos salários estão hoje mais baratos do que na China). Apesar desses trunfos, se ressentem, na opinião dos que operam no mercado de investimentos, menos suscetíveis a devaneios teóricos, de um índice inapropriado de competitividade – na lista do *International Institute for Management Development* (IMD), o Brasil ocupa o 59º lugar entre 63 países, à frente apenas da África do Sul, Mongólia, Argentina e Venezuela, e está marcado por um alto “déficit de mão de obra qualificada”, coerentemente com sua última posição no IMD no quesito Educação.

No lado positivo, o pós-guerra deverá restabelecer os fornecimentos de potássio e fertilizantes indispensáveis para a “salvação da lavoura”, mesmo que a preços mais elevados (pagos em rublos?), por questões de logística de transporte. Essa circunstância garantirá nossa posição como fornecedor confiável de soja, milho e outros alimentos para a China, destino de 80% dos nossos grãos vendidos ao exterior, que continua demandante, apesar da redução de seu ritmo de crescimento para índices mais modestos. Nada, portanto, que pareça ameaçar a formação de superávits comerciais pelo agronegócio brasileiro nos próximos anos. O resto, bem, o resto depende de algo imprevisível, como o país enfrentar a sério

sua agenda de retomada do crescimento, a menos que o Papa Francisco esteja certo e já estejamos no limiar da Terceira Guerra Mundial, o que nos eximiria de qualquer esforço nesse sentido. Quer dizer, todos esses maçantes problemas seriam resolvidos, não mais “por um turbilhão de circunstâncias”, mas pelo acionar do gatilho nuclear por algum aventureiro de plantão, disposto a nos condenar ao atraso e ao fim da civilização! 🇺🇸

Rio de Janeiro, 18 de agosto de 2022

---

## Referências Bibliográficas

---

BBC. 2022. “Aleksandr Dugin, o ‘Rasputin de Putin’, que moldou sua visão sobre a Rússia e o mundo”. *BBC News Brasil*, 17 de abril de 2022. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61104868>.

Berlin, Isaiah. 2013. *Russian Thinkers*. Nova York: Penguin Classics.

Braithwaite, Sharon. 2022. “Zelensky recusa oferta dos EUA para sair do país: ‘Preciso de munição, não de carona’”. *CNN Brasil*, 26 de fevereiro de 2022. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/zelensky-recusa-oferta-dos-eua-para-sair-do-pais-preciso-de-municao-nao-de-carona/>.

Chyzh, Olga. 2022. “The sanctions strategy is flawed. To defeat Putin, you have to know how the Kremlin works”. *The Guardian*, 8 de março de 2022. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2022/mar/08/sanctions-vladimir-putin-kremlin-russian-oligarchy>.

com/commentisfree/2022/mar/08/sanctions-vladimir-putin-kremlin-russian-oligarchy.

Colin, Roberto. 2007. *Rússia. O ressurgimento da grande potência*. Florianópolis: Editora Letras Brasileiras.

Dostoiévski, Fiódor. 2004. *Os Demônios*. São Paulo: Editora 34.

Dostoiévski, Fiódor. 1964. *Os Irmãos Karamázov. Obra Completa, Volume IV*. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar.

Ferguson, Niall. 2015. *A guerra do mundo: a era de ódio na história*. São Paulo: Editora Planeta

Fiori, J. L. 2022. “A crise da Ucrânia e o acordo entre Rússia e China”. *Instituto Humanitas Unisinos*, 19 de fevereiro de 2022. <https://www.ihu.unisinos.br/>

categorias/616315-a-crise-da-ucrania-e-o-acordo-entre-russia-e-china.

Friedman, George. 2016. "10 Maps that Explain Russia's Strategy". *Business Insider*, 1 de fevereiro de 2016. <https://www.businessinsider.com/10-maps-that-explain-russias-strategy-2016-1>.

Harrison, Lawrence. 2006. *The Central Liberal Truth – How Politics Can Change a Culture and Save it from Itself*. Oxford: Oxford University Press.

Kissinger, Henry. 1994. *Diplomacy*. Nova Iorque: Touchstone Book.

Marques, Renato L. R. 2022. "Pensando a Ucrânia". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 2 (Abr-Jun). Publicado online. <https://cebri.org/revista/br/artigo/25/pensando-a-ucrania>

Marques, Renato L. R. 2022. "Enquanto isso, em Moscou". *Revista Interesse Nacional*, 22 de junho de 2022. <https://interessenacional.com.br/edicoes-posts/enquanto-isso-em-moscou/>

Mauldin, John. 2022. "Thoughts from the Frontline". *Mauldin Economics*, 29 de julho de 2022. <https://www.mauldineconomics.com/frontlinethoughts>.

Morgenthau, Hans. 1978. *Politics among Nations – the Struggle for Power and Peace*. 5<sup>th</sup> edition, revised. Nova York: Alfred A. Knopf.

Putin, Vladimir. 2021. "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians". *Kremlin.ru*, 12 de julho de 2021. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.

Schwartzberg, Roger-Gérard. 1977. *L'État Spectacle: essai sur et contre le Star System en politique*. Paris: Editions Flammarion.

Snyder, Timothy. 2017. *Bloodlands: Europe between Hitler and Stalin*. Londres: Taylor & Francis.

Zhebit, Alexander. 2003. "A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um polo autônomo em um mundo multipolar". *Revista Brasileira de Política Internacional* 46 (1): 153-181. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292003000100008>.

**Como citar:** Marques, Renato L. R. 2022. "Pensando a Rússia". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 70-87.

**To cite this work:** Marques, Renato L. R. 2022. "Thoughts on Russia." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (Jul-Sep): 70-87.

Recebido: 28 de julho de 2022

Aceito para publicação: 15 de agosto de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

# A guerra na Ucrânia: uma análise geopolítica

---

**Ronaldo Carmona**

**Resumo:** O presente trabalho apresenta algumas interpretações preliminares dos efeitos da guerra na Ucrânia para o sistema interestatal e para o Brasil, tendo em vista a teoria geopolítica clássica, anglo-saxã e brasileira. O argumento central é que a causa primária para a deflagração da guerra é a sensibilidade geográfica inerente às grandes potências no que diz respeito à sua integridade territorial e às condições de segurança em seu entorno, caso que se observou com a Rússia. Sendo a guerra na Ucrânia um evento em desenvolvimento, busca-se avaliar os aspectos mais significativos que já podem ser destacados, relacionando-os às mudanças estruturais ocorridas nos últimos 15 anos. Por fim, são mostradas indicações referentes ao desafio de revisão da “grande estratégia” brasileira diante do novo cenário geopolítico que se apresenta.

**Palavras-chave:** Brasil; geopolítica; guerra na Ucrânia; grande estratégia.

## **The War in Ukraine: A Geopolitical Analysis**

**Abstract:** This work represents preliminary interpretations of the effects of the war in Ukraine on the interstate system and Brazil, considering classical Anglo-Saxon and Brazilian geopolitical theory. The main argument is that the primary cause for the war's outbreak is the geographic sensitivity inherent to great powers regarding their territorial integrity and their surrounding security conditions, as observed with Russia. As the war in Ukraine is an ongoing event, we assess the most significant aspects already visible and relate them to the structural changes that have taken place in the past fifteen years. Finally, this work presents reflections regarding the challenge of reviewing the Brazilian “grand strategy” in light of the new geopolitical scenario.

**Keywords:** Brazil; geopolitics; war in Ukraine; grand strategy.

**P**odemos afirmar que a eclosão da guerra na Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022 representou um “acelerador de tendências” já pré-existentes, como a crise na globalização, as tensões sobre as cadeias produtivas e o imperativo dos fatores de segurança nacional na “grande estratégia” das principais potências. E, ainda mais importante, pelo menos desde a crise econômica e financeira de 2007/2008, já se manifestavam fenômenos relacionados a uma disputa sistêmica em torno de como resultariam a configuração e o balanço de forças entre as grandes potências neste século XXI.

Pode-se dizer que, desde o “episódio Lehman Brothers” – o primeiro choque na *hiperglobalização* instaurada ao fim da Guerra Fria, com a vitória de um dos polos da contenda, o liderado pelos Estados Unidos –, o mundo assistiu a uma sucessão de eventos de grande intensidade geopolítica: as repercussões políticas da desindustrialização nos países desenvolvidos, com o Brexit na União Europeia e depois com a presidência de contestação sistêmica de Donald Trump, nos Estados Unidos, que “dobrou a aposta” na confrontação com a China, herdada da presidência de Obama; a eclosão da pandemia de Covid-19, cujos efeitos mais agudos são, além de milhões de mortes, a paralisia da economia mundial e a destruição de forças produtivas. Na sequência, antecedida pela declaração sino-russa de 4 de fevereiro último, inicia-se o que os russos denominam “operação militar especial”, dando partida a um confronto bélico de grandes proporções no Leste da Europa com dramáticas consequências, como se buscará demonstrar neste texto. Vistos em conjunto, esses eventos *encadeados* têm fortes consequências sobre o sistema e a ordem internacional.

Neste trabalho, além desta breve introdução, buscaremos a seguir discutir os fatores que deram origem à guerra na Ucrânia, sobretudo aqueles relacionados à sensibilidade geográfica típica de grande potência, no caso, da Rússia, em relação a seu território. Buscaremos ainda apresentar o desenvolvimento da guerra, ao completar seis meses de sua eclosão, no momento da redação deste trabalho; em seguida, observaremos algumas consequências sistêmicas da guerra; por fim, buscaremos discutir, preliminarmente, os impactos relevantes para o projeto brasileiro.

---

**Ronaldo Carmona** é professor de Geopolítica da Escola Superior de Guerra (ESG). Senior Fellow do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), em que coordena o Núcleo de Defesa e Segurança Internacional. É PhD pelo Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (USP). Chefiou a área de planejamento do Ministério da Defesa.

## GUERRA NA UCRÂNIA: SUAS ORIGENS E SEU DESENVOLVIMENTO

O conflito iniciado em 24 de fevereiro último não poderá ser compreendido em sua plenitude sem uma breve digressão histórica acerca dos fatores que levaram à sua eclosão.

Primeiro, pelo fator histórico mais remoto, relacionado a ser a “Rus de Kiev” a origem da própria nacionalidade russa. Os séculos seguintes veriam o centro de gravidade da Rússia como nação transladar-se a Moscou e São Petersburgo, mas a origem da nacionalidade não pode ser subestimada para compreender exatamente por que a Ucrânia representa, no imaginário russo, uma “linha vermelha” existencial de sua identidade nacional.

A existência da Ucrânia independente, apartada da Rússia, é obra da construção da União Soviética após a Revolução de 1917, quando a questão nacional passa a ter uma interpretação singular no âmbito da cosmovisão do marxismo-leninismo, que, por décadas, hegemonizaria as 15 repúblicas soviéticas que a conformavam, em especial a interpretação leninista quanto à “autodeterminação dos povos”.

O desfecho da Guerra Fria nos episódios de 1989/1991 é o passo seguinte a ser observado. A vitória do bloco liberal-ocidental essencialmente decorre do colapso da União Soviética, após cinco décadas de vigência de uma sofisticada “geopolítica da contenção” (*containment*), originada na teoria clássica anglo-saxã – com Mackinder e Spykman –, tomando forma no Departamento de Estado pela ímpar figura de George Kennan em seu *longo telegrama*. A prolongada contenção ao longo das cinco décadas da Guerra Fria tem seu episódio definidor, como argumentamos em trabalho recente (Carmona 2019), na manobra kissingeriana que logra potencializar diferenças ideológicas entre a liderança chinesa e a soviética no início dos anos 1970 – recentemente registrou-se o cinquentenário da visita do presidente Nixon ao presidente Mao em Pequim, 1972.

O fato é que, ao longo das duas décadas que seguiram a essa visita, a China iniciaria, poucos anos depois – em 1978, com o início da política de “reforma e abertura”, magistralmente concebida por Deng Xiaoping –, uma ascensão (ou melhor, uma re-ascensão, dada sua posição anterior à chamada *guerra do ópio*) no sistema internacional, cujas consequências se fazem sentir na sua plenitude nos dias de hoje, na atual disputa sistêmica em torno da supremacia mundial.

Já a União Soviética, exaurida por uma disputa que sua base material não lograria sustentar, agravada por problemas internos de diversas ordens, acabaria por render-se unilateralmente através de sua dissolução em 1991, rendição que não foi mediada por qualquer acordo quanto aos termos deste colapso. Há quem argu-

mente quanto ao compromisso norte-americano, quando da aceitação por Gorbachov da reunificação da Alemanha, de abster-se da expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a Leste. Contudo, registre-se acordo realizado entre uma parte vencedora, com uma postura triunfalista – representada pela ideia, como diria Fukuyama, da eternidade do sistema liberal-ocidental com o *fim da história* –, e a outra, em colapso, sem condições de impor qualquer exigência relevante.

O fim da URSS e a liderança de Yeltsin marcam uma humilhação histórica de grandes proporções para o velho império russo. Estrategistas norte-americanos, como o russóforo de origem polaca Zbigniew Brzezinski, chegam a propor o golpe de misericórdia que seria a fragmentação territorial da Rússia, para que ela jamais pudesse se reerguer.

Porém, já no ocaso do decadente governo de Yeltsin, a emergência do primeiro ministro Vladimir Putin e da figura do chanceler Evgueni Primakov marca o início da restauração dos objetivos geopolíticos da Rússia. Em especial cabe destacar, na *Doutrina Primakov*, a ideia de que a Rússia deveria voltar sua atenção para a Eurásia, restabelecer sua zona de influência e trabalhar pela multipolarização do sistema internacional. A ascensão de Putin à presidência no ano 2000 iniciaria duas décadas de reconstrução lenta, mas persistente, do poder nacional russo, ancorado principalmente nos excedentes de energia, sobretudo petróleo e gás natural, e também no legado do parque científico e tecnológico soviético e de seu suporte à recomposição de sua indústria militar.

As três décadas após o fim da Guerra Fria marcariam sucessivas ondas de expansão da OTAN a Leste, incorporando, na prática, quase todo o antigo Pacto de Varsóvia.

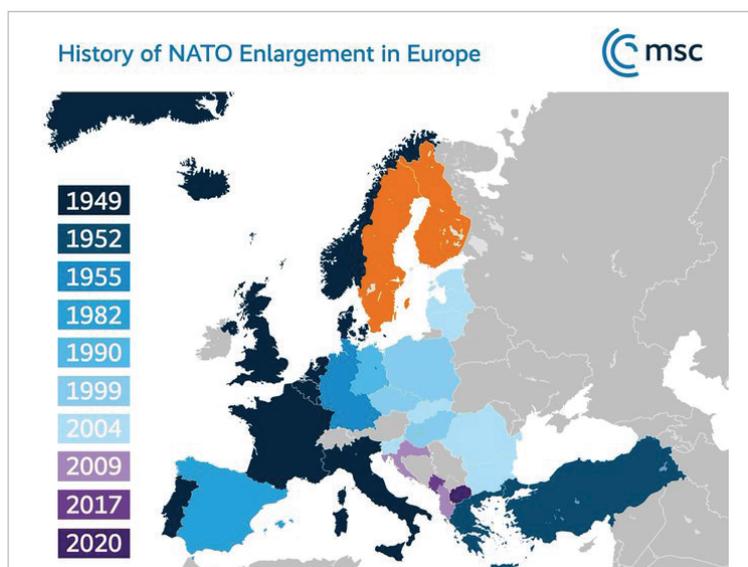


Figura 1: Expansão da OTAN na Europa. Fonte: Munich Security Conference (2022).

Não seria exagerado considerar a Ucrânia o “ventre-mole” do império russo, isto é, sua área de maior sensibilidade territorial e, portanto, nacional – tendo em vista ser a geografia a questão de maior sensibilidade de uma nação. Não por acaso, a compreensão mais recente da crise atual precisa ser observada em seu ponto inicial na chamada “Revolução Laranja” nas eleições presidenciais ucranianas de 2004, assim denominada pela cor que simbolizava a campanha do candidato de oposição, Viktor Yushchenko. O evento desencadeia as chamadas “Revoluções Coloridas”, uma série de acontecimentos em cascata ocorridos em países do entorno russo, com nítidas digitais de serviços de inteligência norte-atlânticos visando à desestabilização política de governos pró-Moscou. Os episódios se repetiriam em linhas gerais, quase dez anos depois, no movimento que ficaria conhecido como *Euromaidan*, no qual uma parcela expressiva da população ucraniana defendia um acordo de associação do país com a União Europeia. Depois, radicalizado, resultaria na deposição do governo pró-Moscou de Viktor Yanukovich em 2014 e, ato contínuo, na invasão militar russa da Crimeia e em partes das *oblasti* (províncias) de Donetsk e Luhansk, todas de maioria étnica russa.

A compreensão da crise atual pela dimensão psicossocial é fundamental para entender suas causas de fundo. Observe-se que a Ucrânia é um país de frágil identidade nacional. Grosso modo, a margem oeste do Rio Dnieper sempre sofreu forte influência europeia; a própria cidade de Lviv, a maior na porção mais ocidental do país, em tempos mais remotos era parte do império austro-húngaro. Por outro lado, a parte a Leste do Dnieper e o Sul da Ucrânia têm uma identidade russa bastante acentuada. A província da Crimeia, aliás, sede da esquadra russa do Mar Negro, foi uma concessão do ucraniano Nikita Kruchov, quando liderou a União Soviética, à então República Soviética da Ucrânia, um fato nunca bem aceito pelos russos em função da posição geoestratégica fundamental daquela região para Moscou.

A atual guerra na Ucrânia, portanto, se origina de uma combinação de fatores, que vão da cosmovisão nacional russa a respeito do que representa esse país para sua própria nacionalidade, combinada com a expansão contínua da OTAN à esfera de influência da Rússia, cuja “linha vermelha”, na argumentação de Moscou, foi a ameaça da incorporação à instituição militar norte-atlântica.

Vale recordar que, em 17 de dezembro de 2021, o governo russo propôs um acordo aos Estados Unidos e à OTAN visando preservar aquilo que Moscou considera como seus interesses de segurança vitais. Nesse documento, ignorado por Washington e Bruxelas, propunha-se, dentre outras coisas, a neutralidade militar da Ucrânia e a não concentração de mísseis nas fronteiras russas<sup>1</sup>.

---

1. Ver *Agreement on measures to ensure the security of The Russian Federation and member States of the North Atlantic Treaty Organization*, Ministério das Relações Exteriores da Federação Russa (2021) em [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790803/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en) (acessado em 16/08/2022)

## O desenvolvimento da guerra na Ucrânia desde 24 de fevereiro

A transposição das fronteiras ucranianas por tropas russas, após meses de concentração preventiva no seu próprio território, deflagrou a atual campanha militar. Numa primeira fase, a ofensiva militar russa chegou a se estabelecer em quatro frentes. Vejamos o desenvolvimento de cada uma delas nos primeiros meses da guerra.

A primeira frente desenvolveu-se a partir do Donbass, isto é, das “repúblicas populares” de Donetsk e Luhansk – governos autonomizados no extremo Leste da Ucrânia sob controle político de Moscou desde 2014 –, no qual o objetivo inicial visava à cidade de Mariupol, sede de forças de elites ucranianas, dentre elas o Batalhão Azov, que, por todos estes anos, desde 2014, assediava militarmente de maneira regular as posições pró-Rússia no Donbass. A Siderúrgica Azovstal, onde se entrincheiraram os combatentes pró-Kiev, foi finalmente tomada em 20 de maio, após três meses de duras batalhas. Em seguida, a conquista russa da estratégica cidade de Severodonetsk, em 25 de junho, representou outro avanço importante nos objetivos militares de Moscou na região, que seria completado pela conquista russa da íntegra da *oblast* de Luhansk após a tomada da cidade de Lisichansk em 3 de julho. Atualmente, num avanço lento, tendo em vista o Teatro de Operações, a Rússia busca a conquista da íntegra da *oblast* de Donetsk, com a qual poderá proclamar a vitória total no Donbass, região ucraniana de etnia russa, um dos grandes objetivos de guerra para Moscou.

A segunda frente desenvolveu-se no eixo Crimeia-Kherson. A conquista russa da cidade de Kherson, na embocadura do Rio Dnieper, logo no início da guerra, em 3 de março, foi a primeira vitória expressiva da Rússia. Com essa conquista, a Rússia não apenas resolveu o problema logístico relativo ao abastecimento de água para a Crimeia, como solidificou posição na franja norte do Mar Negro, estabelecendo uma posição, que numa próxima fase da guerra, estima-se, será crucial para a conquista da cidade de Odessa, a Oeste, criando condições para o que nos parece o principal objetivo geoestratégico russo nesta campanha na Ucrânia: o domínio completo da parte ucraniana do Mar Negro, estendendo-o até a Transnístria, região autônoma de maioria russa na Moldavia, conformando, desde o Donbass, o que seria a Novarossia.

A terceira frente deu-se no eixo Belarus-Kiev. No início da guerra, a partir de tropas estacionadas na aliada Belarus, Moscou deflagrou esta frente visando, aparentemente num primeiro momento, ao cerco e à conquista da capital ucraniana. Após obter o cerco de Kiev, em meados de março, contudo, Moscou começou a retirada do entorno de Kiev, o que se completou totalmente no início de abril. Desde então, ataques a objetivos militares na capital ucraniana continuam a ser registrados por

meio de mísseis lançados à distância. Aparentemente, o objetivo inicial russo com o ataque a Kiev foi obrigar as tropas ucranianas a se dividirem, pela importância central que tem, para qualquer país, a defesa de sua capital. Contudo, se forem corretas as declarações do chanceler russo no início de julho na reunião da Liga Árabe no Cairo, que o objetivo russo é a deposição do regime de Kiev, será inevitável a retomada, como objetivo militar, da conquista de Kiev, o que por certo prolongaria a guerra em muitos meses ou até anos.

Por fim, uma quarta frente observou-se no eixo Kharkiv-Kiev, tendo em vista o objetivo de chegar à capital ucraniana partindo da conquista de Kharkiv (ou Carcóvia), uma grande cidade ucraniana de um milhão e meio de habitantes e capital do país até 1934. A tomada de Kharkiv, contudo, nunca se efetivou, e o cerco russo à cidade começou a ser relaxado em meados de maio, concluindo o recuo no final deste mês. Em junho e julho, movimentos de contraofensiva ucraniana a partir da cidade foram alternados com pequenos avanços russos nos subúrbios de Kharkiv.

A situação militar da guerra na Ucrânia, no momento em que concluímos este texto – ao sexto mês do conflito –, caracteriza-se por uma situação de *progressão lenta*, quer da ofensiva russa, quer da contraofensiva ucraniana, não permitindo, pela via militar estritamente, sob as atuais condições, observar o horizonte de seu desfecho.

Do ponto de vista russo, pelas dificuldades inerentes para avançar num ambiente eminentemente urbano, em que a progressão de quem ataca é imensamente desfavorável a quem defende, entrincheirado entre a população em instalações civis, como prédios residenciais, na proporção de oito para um, como estimam alguns analistas militares do ambiente tático-operacional nesse contexto. A narrativa russa, de irmãos de sangue, não permite uma ação militar de “terra arrasada”, que implicaria baixas civis extremamente volumosas.

As tropas de Kiev, por sua vez, confiam sua capacidade de resistência no impressionante apoio econômico e militar da OTAN. Não podendo as próprias forças da OTAN realizar um engajamento direto no Teatro de Operações – se não por meio de mercenários, forças especiais camufladas ou assessores militares –, buscam apoiar as forças ucranianas com abundante e moderno material militar, treinamento

*A narrativa russa, de irmãos de sangue, não permite uma ação militar de “terra arrasada”, que implicaria baixas civis extremamente volumosas.*

de tropas e informações de inteligência. Afinal, como se sabe, o engajamento direto da OTAN explicitaria uma guerra com a Rússia, envolvendo, portanto, potências nuclearmente armadas, cujas consequências, no limite, seria a destruição mútua, de todo o planeta, num cenário de *armageddon*.

Contudo, a “linha vermelha” do envolvimento direto da OTAN é bastante tênue. No início de agosto, entrevista de oficial de inteligência ucraniana à imprensa britânica revelou que dados de inteligência americana fariam a diferença para o funcionamento de sua artilharia, o que levou o governo russo a acusar os Estados Unidos de envolvimento direto, com o risco óbvio de escalar o conflito. Já o presumido ataque ucraniano à base aérea de Saki, na Crimeia, a mais de 200 quilômetros da linha de contato, em 9 de agosto, se comprovado, explicitará o fornecimento de armas de alcance longo (300 km) por parte da OTAN aos ucranianos, com riscos de escalar o confronto militar.

A rigor, o maciço envolvimento militar norte-atlântico em si já representa, no limite e de fato, uma atividade de guerra direta com a Rússia. No final de abril, na base aérea de Ramstein, no Oeste da Alemanha, os Estados Unidos reuniram cerca de 40 países – os 30 membros da OTAN e seus aliados mais próximos, como Japão, Coreia do Sul e Austrália – para coordenar a ajuda militar ao governo Zelensky. Cabe destacar nessa reunião, na base de Ramstein, a proclamação do secretário de Defesa americano, Lloyd Austin, que “nosso objetivo na Ucrânia é enfraquecer a Rússia para que não possa invadir nenhum outro país”, numa revelação da permanência dos objetivos geoestratégicos clássicos de Washington nesta guerra.

Os Estados Unidos, após mobilizarem cerca de US\$ 14 bilhões em ajuda militar nos primeiros três meses de guerra, aprovaram no Congresso, no final de maio, um aporte de mais US\$ 40 bilhões em ajuda militar, sendo que, no caso da União Europeia, até final de maio, falava-se em € 2 bilhões em ajuda militar. Essa conta tende a aumentar, a despeito das queixas políticas internas nesses países quanto ao seu expressivo volume, tendo em vista a crise social que se agrava.

Dentre os equipamentos militares fornecidos pela coalizão da OTAN que conseguiram retardar o avanço russo, e até mesmo possibilitar algum contra-ataque ucraniano, estão os mísseis antitanque *Javelin*, os drones de origem turca *Bayraktar TB2* e, sobretudo, mais recentemente, o sistema de artilharia HIMARS (High Mobility Artillery Rocket System) – bastante semelhante ao sistema Astros 2020, da Avibras, utilizado pelo Exército Brasileiro. Aliás, cabe destacar o papel proeminente dos sistemas de artilharia dos dois lados do conflito.

Por outro lado, a guerra na Ucrânia tem permitido às Forças Armadas russas testarem um conjunto de novas armas, fruto de seu revigorado complexo indus-

trial-militar. Afinal, nove das cem maiores empresas de Defesa do mundo são russas, segundo o *Military Balance*, do *think thank* International Institute for Strategic Studies (IISS) de 2020.

Destaca-se, em especial, o uso pioneiro, pela Rússia, de artefatos hipersônicos. Em março, a Rússia anunciou ter utilizado o sistema de mísseis hipersônicos de aviação *Kinjal*, visando a depósitos de munições e suprimentos das forças ucranianas. Esse míssil hipersônico viaja a cinco vezes a velocidade do som e, dada essa capacidade de deslocamento, anula qualquer possibilidade de defesa antiaérea. Trata-se de uma arma absolutamente disruptiva, pela qual atualmente há uma intensa corrida tecnológica para torná-los operacionais, e na qual a Rússia, aparentemente, com o êxito do experimento, tornou-se a potência pioneira na sua utilização. É praticamente um consenso entre os analistas militares que a entrada em cena dos mísseis hipersônicos, potencialmente, anula a capacidade de defesa antiaérea de um país, inclusive contra artefatos nucleares. Fala-se de uma revolução hipersônica, tamanho seu efeito disruptivo.

## Dimensões não militares da Guerra

A guerra na Ucrânia vai muito além da dimensão militar. O próprio desenvolvimento desse conflito, aliás, permite refletir sobre a natureza e as tendências da guerra contemporânea e projetá-las para o futuro. Podemos dizer que, mais que nunca, a “guerra não guerra”, ou a dimensão não militar da guerra, por vezes toma tanta preponderância quanto o engajamento bélico entre as duas partes em confronto.

Nessa guerra, destaca-se em especial duas outras dimensões em que o conflito é travado: uma relacionada à natureza informacional e de propaganda, e outra relativa à guerra econômica, por meio das sanções impostas à Rússia, em especial pelos países do G7.

No primeiro caso, destaca-se a “guerra de narrativas”, um velho lugar comum no que diz respeito à guerra – a ideia de que, na guerra, a primeira vítima é a informação – torna-se ainda mais verdadeiro com a instantaneidade da informação possibilitada pelo advento das redes sociais em escala planetária. Aliás, o uso de celular na frente de batalha, em

*A guerra na Ucrânia vai muito além da dimensão militar. O próprio desenvolvimento desse conflito, aliás, permite refletir sobre a natureza e as tendências da guerra contemporânea e projetá-las para o futuro.*

especial da plataforma *TikTok* pelos soldados ucranianos, tem sido uma das vedetes da atual guerra. Ressalte-se ainda, na dita “guerra de narrativas”, a extraordinária mobilização dos grandes conglomerados de comunicação norte-americanos e europeus, de forma quase uníssona, em torno da narrativa ucraniana da guerra e também da midiática figura de seu presidente, Vladimir Zelensky, ele próprio, aliás, tendo ascendido na política após exitosa carreira na TV local. Diante da demonização da figura do líder russo, para além de qualquer juízo de valor sobre sua figura, é fato que, na guerra informacional, a vitória ucraniana ancorada nesses fatores é incontestável.

A outra frente absolutamente central na qual se trava a guerra na Ucrânia é o que podemos denominar de guerra econômica, convertida numa frente em que, estimou-se inicialmente por parte da OTAN, talvez se radicasse no instrumento principal, ou pelo menos um dos mais importantes, com o qual se poderia derrotar Moscou. A guerra econômica teria potencial até mesmo de contrabalançar a assimetria de poder entre as forças russas *versus* ucranianas e tendo em vista, como mencionado, a impossibilidade de engajamento direto das forças norte-atlânticas.

A Rússia, que rigorosamente sofre com sanções à sua economia desde a guerra na Geórgia, em 2008, e viu recrudescer essas sanções com a ocupação da Crimeia e de parte do Donbass em 2014, viu, após a deflagração da atual fase da contenda, em 24 de fevereiro último, uma elevação a níveis sem precedentes dessas penalidades de natureza econômica. No limite, pode-se dizer que se buscou, por parte dos países do G7, uma exclusão da economia russa do sistema capitalista global, de suas relações de comércio, de trocas e meios de pagamentos, algo em nível ainda superior ao que tinha sido endereçado ao Irã no governo Trump, após a denúncia do acordo nuclear firmado por seu antecessor.

As sanções à economia russa, contudo, se é fato que causaram danos importantes, tiveram efeitos pelo menos suportáveis, ou então não foram um impeditivo para o prosseguimento da campanha militar. Há várias razões para isso. Primeiro porque a Rússia de Putin se preparou longamente para essas barreiras às relações com os países desenvolvidos, não apenas pelas vultosas reservas russas – que ao início da atual fase da guerra somavam estimados US\$ 630 bilhões, quase 1/4 disso em ouro e aproximadamente 13% em renminbi<sup>2</sup> – mas, sobretudo, por acordos junto a outros grandes países em desenvolvimento, como os BRICS e especialmente a China, o que permitiu maior margem de manobra por parte de Moscou. Cabe destacar, em especial, que as exportações de petróleo e gás, a grande fonte de receita

---

2. O confisco (ou pelo menos congelamento) das reservas em dólar, euro e libra esterlina, que corresponderia a cerca de 55% dessas reservas, se é verdade que indisponibilizou seu uso por Moscou, por outro lado minou a credibilidade e a segurança jurídica do sistema; muito países firmaram a convicção quanto à insegurança em manter suas reservas ou títulos em moedas que podem ter uso como arma de guerra. Em certa medida, pode-se dizer, representou algo contraproducente, contribuindo para uma “multipolarização monetária”.

forte da economia russa, foram prontamente recambiadas dos países europeus para a Índia e a China. A alta dos preços não apenas anulou os efeitos das sanções, como elevou as receitas, se comparadas às de 2021.

A rigor, a grande vítima das sanções foram os próprios europeus, numa espécie de *autossanções*, tema que comentaremos na próxima seção deste artigo.

## CONSEQUÊNCIAS DA GUERRA PARA O SISTEMA INTERESTATAL

A atual guerra na Ucrânia explicitou fenômenos e consequências de grande importância para o funcionamento estrutural do sistema de nações, seja afirmando tendências que vinham de antes, seja iniciando problemas novos, em pleno desenvolvimento.

Há pelo menos três aspectos sobre os quais nos debruçaremos nesta sessão: (1) o aprofundamento da crise da ordem internacional liberal e a explicitação dos limites do sistema multilateral; (2) a intensificação da crise da globalização – ou pelo menos de seus excessos neoliberais – e a explicitação de vulnerabilidades com a eclosão de um período de instabilidade política e social; (3) um novo ambiente geoestratégico global – ou de segurança internacional – com aumento dos conflitos e dos gastos em Defesa, incluindo uma nova corrida armamentista no mundo.

### A crise na ordem liberal

Grande nações são extremamente ciosas de seu território, isto é, de sua unidade e integridade territorial. Afinal, compreendem que seus *recursos de poder* são o que permite a elas maior margem de manobra no sistema interestatal e, em grande parte, relacionam-se ao potencial e à pujança de seu território. No momento em que escrevemos este texto, há uma crise instalada no estreito de Taiwan exatamente em função do questionamento, por parte da terceira pessoa na hierarquia de poder dos Estados Unidos, ao reconhecimento da ilha como parte inalienável do território chinês – princípio fundador das novas relações sino-americanas inauguradas há meio século por ocasião da visita de Nixon a Pequim em 1972.

O inverso também é verdadeiro. Para os Estados Unidos, o ponto mais “quente” da Guerra Fria ocorreu em episódio semelhante, na chamada crise dos mísseis, em Cuba, em 1962. Ao Brasil, igualmente, a questão territorial marca sua geopolítica como aspecto mais central. Primeiro, há 200 anos, na transição para a Independência operada por José Bonifácio de Andrada e Silva com vistas a manter a integridade do território, ao contrário da fragmentação da América espanhola. Hodiernamente, a Amazônia é a área de maior sensibilidade nacional brasileira.

No caso da Rússia, a sensibilidade relacionada a seu vasto território é histórica e recorrente e, antes que tudo, refere-se à vastidão do império eurasiático, escassamente povoado, sobretudo em sua porção siberiana e asiática. Como dito, desde o fim da Guerra Fria, a Rússia sofre assédio sobre sua zona de influência e, a rigor, em seu próprio território.

O General Karl Haushofer, mestre da *Geopolitik* germânica, discípulo de Friedrich Ratzel e Rudolf Kjellén, formulou com precisão a ideia das *panregiões*, em obras como *Geopolitische Grundlagen* (Fundamentos geopolíticos, de 1939) e *Grenzen in ihrer geographischen und politischen bedeutung* (Fronteiras em seu significado geográfico e político, também de 1939). O conceito de panregiões versa sobre áreas de influência geopolítica e geoestratégica que a cada grande potência corresponderia, na leitura de Haushofer amadurecida ao longo dos anos 1930 – Estados Unidos, sua Alemanha, a Rússia e o Japão<sup>3</sup>.

É falsa, desprovida de qualquer sentido geopolítico, a ideia de que o mundo deixou de se organizar em torno de áreas de influência (Duchiade 2022). De fato, as grandes potências possuem áreas de influência no seu entorno territorial, às quais maior dedicação em termos de projeção de poder – duro ou suave – ocorrerá à medida que essa mesma potência possuir pretensões próprias em relação à sua ascensão no sistema internacional.

Também é correto dizer que os eventos disruptivos dos últimos 15 anos – que vão da crise econômico-financeira de 2007/2008 à atual guerra na Ucrânia – explicitaram a natureza última do sistema internacional, isto é, sua natureza anárquica, na qual, em derradeira instância, as nações, sobretudo as de grande território, dependem delas mesmas para prover sua integridade e segurança.

O somatório dos eventos recentes especifica não apenas fenômeno que estrutura o sistema interestatal – a ausência, em última instância, de uma governança global acima dos interesses das potências –, como vem explicitando a profunda crise da ordem liberal estruturada no pós-Segunda Guerra Mundial e, sobretudo, aquela proclamada ao final da Guerra Fria – a ordem liberal eterna, que anunciou Fukuyama, como dito em 1989.

Em termos gerais, consideramos que a opção pelo multilateralismo por parte de países de grandes dimensões decorre de duas situações: a primeira, nos casos de posição hegemônica, como foi o caso dos Estados Unidos no pós-guerra, na busca

---

3. Compreensível no ambiente geoestratégico dos anos 1930, por certo hoje caberiam duas ou três correlações às panregiões haushoferianas: primeira, quanto às Américas, em que é preciso separar o que hoje denominamos “entorno estratégico brasileiro” – área de influência que corresponde à América do Sul, Atlântico Sul e Oeste da África –, singularizando-a em relação à área direta de interesse norte-americano, a América do Norte, Central e Caribe; segundo, a panregião asiática, liderada num polo pela China – e não pelo Japão, hoje um ator menor da geopolítica mundial, mas sendo objeto de estudo de Haushofer, talvez lhe turvasse a visão geopolítica; e terceira, é claro, a Índia e sua influência sobre o Índico, ressalvadas as debilidades geopolíticas desse populoso país, em vias de superar a China como o mais povoado do mundo.

deste por moldar um sistema de regras e valores que fortaleçam seu próprio poder nacional. A partir do momento em que se compreende que este mesmo sistema multilateral passa a ser *disfuncional* a seus objetivos de manutenção de hegemonia ou de supremacia no sistema de nações, “o criador volta-se contra a criatura”, como ocorreu muito claramente com os Estados Unidos na presidência de Donald Trump, em seu ativismo contra as instituições multilaterais.

A outra situação em que o multilateralismo interessa a uma grande potência é aquela na qual a correlação de forças no sistema internacional torne útil à sua ascensão a manutenção do *status quo*. É o caso, por exemplo, do comportamento da China na sua ascensão internacional recente, em que deixa de ser uma potência *revisionista* para ser uma defensora da ordem multilateral.

### **Vulnerabilidades nas cadeias globais de produção e a intensificação da disputa interestatal por recursos vitais ou escassos**

Ao movimento de desindustrialização intensiva em áreas fabris nos países desenvolvidos – fruto de fenômeno estrutural relativo ao deslocamento produtivo para a Ásia, especialmente para a China, nas últimas quatro décadas –, os últimos 15 anos trouxeram uma série de encadeamentos disruptivos que deram curso a um movimento de desglobalização, ou, pelo menos, de reversão da *hiperglobalização* iniciada ao final da Guerra Fria, com a instauração da hegemonia das teses neoliberais no mundo.

Em especial, esse movimento apresentou-se em fenômenos como o Brexit e a eleição de Trump – produto direto da crise da financeirização de 2007/2008 – e, mais recentemente, pela forte vulnerabilidade representada pela exposição de variados países, sobretudo grandes potências, à Covid-19 e, nos últimos meses, aos efeitos da guerra na Ucrânia, como as crises energética e alimentar.

Em seu conjunto, esses fenômenos recentes impuseram a *primazia do fator segurança nacional*, que passa a ter preponderância sobre os custos de produção, que anteriormente determinaram, por exemplo, a organização das cadeias produtivas em escala global.

Há um reordenamento das cadeias globais de valor, de produção e de suprimento sendo operado em escala global, na qual, dada a primazia do fator segurança nacional, ações de *onshoring* (renacionalização), *reshoring* (repatriamento), *nearshoring* (produção em país próximo) ou *friendshoring* (compra de país amigo ou aliado) passam a estar no centro de estratégias nacionais.

O reordenamento das cadeias globais aliado às ações de guerra comercial – iniciadas por Trump e essencialmente mantidas por Biden – mais o recrudesci-

mento das sanções à Rússia, fruto da guerra, vêm levando a uma crise de escassez e, como consequência, a um surto inflacionário no mundo, especialmente nos países desenvolvidos do G7.

A Guerra deflagrou *problema de oferta*, sobretudo em energia e alimentos, incluindo fertilizantes, que antes já havia se apresentado com a Covid-19, especialmente no que diz respeito à oferta de vacinas e equipamentos médicos, que explicitaram vulnerabilidades em questões absolutamente críticas à manutenção da soberania nacional por parte de muitos países, incluindo Brasil, Estados Unidos e países europeus como Grã-Bretanha, França e Alemanha, dentre outros.

A consequência tem sido a eclosão de um surto inflacionário global. Dentre os exemplos dramáticos, está o fato de que, em maio de 2022, registrou-se inflação anualizada de 9,1% no Reino Unido (com o Banco Central inglês projetando algo como 11% em outubro próximo) e, em junho último, os mesmos 9,1% foram registrados nos Estados Unidos.

Para combater o surto inflacionário, os Bancos Centrais deflagraram um movimento de elevação das taxas de juros e estão pressionados a elevá-las ainda mais, retroalimentando, por um lado, a carestia, agora com risco de recessão, a estagflação e desestabilizando as economias dos países em desenvolvimento, resultando que “Os títulos dos mercados emergentes estão sofrendo suas piores perdas em quase três décadas” (Wheatley 2022).

Diante de crise de oferta, surto inflacionário, aumento das taxas de juros e, portanto, carestia e risco de recessão, a consequência seguinte desse encadeamento é o “aumento da instabilidade política, econômica e social pelo mundo”, inclusive com queda de governos e, no limite, riscos de convulsões sociais. Recentemente, para falarmos de dois importantes países europeus, registrou-se a queda do governo de Boris Johnson no Reino Unido e de Mário Draghi na Itália, além da perda da maioria parlamentar do recém-reeleito presidente francês, Emmanuel Macron. Sob forte pressão política e econômica também se encontra o governo de Olaf Scholz na Alemanha e, cruzando o Atlântico, estão os ameaçadores efeitos políticos da conjuntura mundial nos Estados Unidos, onde possível derrota democrata na eleição de *midterm* em novembro poderia fragilizar ainda mais o governo de Joe Biden.

No horizonte, a crise explicita os limites do ativismo dos principais países do G7 no que denominam luta contra as autocracias – numa espécie de reedição das teses da Guerra Fria, agora das “democracias” contra os “tiranos”, em especial representados, na narrativa liberal norte-atlântica, pelos presidente russo, Vladimir Putin, e chinês, Xi Jinping.

Trata-se de uma narrativa que quiçá sirva à mobilização de setores das sociedades desses países, numa reedição de uma *mentalidade de guerra fria*, a qual, contudo, absolutamente, encontra dificuldades para se sustentar no *great game* geopolítico que se trava no mundo contemporâneo.

*Crise energética.* Daniel Yergin, tido como um dos maiores especialistas em geopolítica da energia no mundo e autor de *best-sellers* a respeito, dentre eles o recente *The New Map* (2020) – que tem como subtítulo *Energia, clima e o clash das nações* –, afirma que a crise energética em curso não apenas se iguala aos dois choques do petróleo dos anos 1970, como pode superá-lo, tamanha a dimensão do problema para a conjuntura mundial. Isto ocorre principalmente porque há uma crise de oferta bastante acentuada, que pressiona os preços do petróleo e do gás a cifras potencialmente inéditas.

O problema já vem de antes: pressionadas pela agenda da aceleração da transição energética, as *majors* (grandes petroleiras dos países desenvolvidos) se desengajaram da abertura de novas frentes exploratórias, reduziram seus planos de investimentos e, por consequência, viram uma diminuição de suas reservas. Some-se a isso o fato que, desde 24 de fevereiro, a Rússia, um dos maiores produtores de petróleo e gás do mundo – no primeiro caso, de cerca de 8% da produção mundial –, tem sido excluída do mercado internacional em razão das sanções e da meta de eliminação das importações por parte dos países do G7, especialmente os europeus, fortes dependentes desse fornecimento. Com a interrupção no fornecimento do gás russo à Europa, no momento em que redigimos este texto, não está resolvido o problema dos estoques para inverno europeu e nem mesmo para o funcionamento das plantas industriais. A Alemanha, por exemplo, fala em seu “momento Lehman Brothers” em função da crise de energia.

Num cenário absolutamente apocalíptico, fala-se em barril de petróleo a US\$ 300 – como conjecturou, talvez com algum exagero, mas não tanto, o vice-primeiro ministro russo, Alexander Novak, em março último –, o que geraria um cenário de crise inimaginável. O fato é que um petróleo acima de US\$ 150 é o *cenário base* de analistas do mercado de petróleo, o que tem enormes efeitos econômicos.

O principal deles é o recuo na transição energética. A questão climática passa a ser suplementada pelo fator segurança energética, componente determinante da segurança nacional. Ao Brasil, potência em energias renováveis, mas também já o sétimo exportador mundial de petróleo, segundo dados mais recentes do Ministério das Minas e Energia, essa é uma questão de grande importância, como veremos adiante.

*Crise de alimentos.* A guerra na Ucrânia começou por afetar este país que é o quarto maior produtor de trigo e o terceiro exportador de milho do mundo, neste

caso responsável por 17% do mercado mundial. Já a Rússia, desde 2014, ultrapassou os Estados Unidos em volumes de exportações de trigo e se consolidou como o maior exportador global do produto. Juntas, Rússia e Ucrânia produzem 14% do trigo no mundo e fornecem 29% de todas as exportações do cereal. Trata-se também de grandes produtores e exportadores de fertilizantes: juntas, Belarus e Rússia respondem por 40% da produção de potássio, e a Rússia também é grande exportadora de fósforo e maior exportadora mundial de nitrogenados. Além disso, a Ucrânia também é relevante produtor e exportador de fertilizantes (CREDN 2022, Agência Safras 2022, Carregosa & Barros 2022).

Antes, a Covid-19 já havia evidenciado problemas de insegurança alimentar no mundo. Como observou a Unicef em comunicado, “O número de pessoas afetadas pela fome globalmente subiu para cerca de 828 milhões em 2021, um aumento de cerca de 46 milhões desde 2020 e 150 milhões desde 2019 (...segundo) a edição de 2022 do relatório *The State of Food Security and Nutrition in the World*” (Unicef 2022).

Segundo dados do final de maio, um total de 23 países, em decorrência da alta dos preços dos alimentos, restringiram a exportação de alimentos, número que se ampliou desde então. Com menos oferta, aumentam os preços, penalizando sobretudo países pobres dependentes da importação dos alimentos, caso de países localizados, por exemplo, em regiões de escassez hídrica. Segundo o Banco Mundial, a cada 1% de aumento no preço internacional dos alimentos, mais dez milhões de pessoas são empurradas para a pobreza (Estadão 2022).

A questão da soberania alimentar passa a estar no topo da agenda de muitos países, inclusive países desenvolvidos, os quais, nesse caso, seguem essa agenda a custas de pesados subsídios a seus agricultores, o que causa distorções agudas no sistema de comércio internacional. A Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia consome 1/3 de seu orçamento, sendo, em 2021, mais de 40 bilhões de euros em pagamentos diretos (Nègre 2022). A novidade mais recente, em função de preponderância do fator segurança alimentar como parte destacada da segurança nacional, é que governos europeus começam a manobrar para impor novas formas de protecionismo ancoradas agora na questão climática – na verdade, uma grande hipocrisia, enquanto ligam suas usinas a carvão para compensar restrições, fruto da crise energética.

Em síntese, a guerra na Ucrânia colocou no centro uma *geopolítica dos recursos*, especialmente no que diz respeito à questão energética e alimentar, em especial novas ações de natureza protecionista. Trata-se de questões de grande interesse do Brasil, uma potência energética e alimentar.

## Um novo cenário geoestratégico e de segurança internacional em conformação

As alterações no balanço de forças entre as potências, que definem um momento de transição, poderão resultar em distintas conformações em seu desfecho: um mundo multipolar, com vários polos de poder; uma nova potência ou ainda um novo bloco hegemônico; ou então, na reafirmação da posição hegemônica da potência dominante na maior parte do século XX, os Estados Unidos e seu bloco norte-atlântico. Em síntese, este é o grande jogo que se trava no mundo contemporâneo. A guerra na Ucrânia, pelas razões até aqui ressaltadas, deve ser lida como episódio que ocorre e é parte dessas incertezas quanto à resultante das alterações sistêmicas no balanço de forças entre as principais potências.

No geral, as sucessões de hegemonia ou eventos de *crise e transições hegemônicas* resolvem-se por meio da guerra, isto é, por meio do confronto geoestratégico, como demonstrou pesquisa recente de Graham Allison (2020), em seu *A Caminho da Guerra: Os Estados Unidos e a China conseguiram escapar da Armadilha de Tucídides*.

Na última *troca de guarda*, no início do século XX, a potência decadente (Inglaterra) foi defrontada por uma potência contestadora (Alemanha) em duas guerras mundiais, resultando na ascensão de um terceiro interessado, os Estados Unidos. Ao final da segunda grande guerra, os EUA estabelecem o ápice de seu poder mundial, que prosseguiria por todo o século XX, sendo reafirmado ao iniciar a última década do século com a vitória na Guerra Fria.

Na presidência de Barack Obama, os Estados Unidos alteram sua bússola geoestratégica, sepultando a centralidade da *guerra ao terror*, consequência do 11 de setembro de 2001, e proclamam a China como ameaça principal. Donald Trump radicaliza esse caminho, que é mantido, com nova coloração, na presidência de Joe Biden. Torna-se um novo consenso estratégico bipartidário americano o enfrentamento à China.

A guerra na Ucrânia, contudo, gera um problema novo ao dividir as frentes geoestratégicas de engajamento do bloco norte-atlântico. Especialmente, introduz no Teatro de Operações europeu, num dos maiores países do continente, a Ucrânia, um ambiente de guerra cujo desfecho não se vê no horizonte.

Seguindo o anteriormente preconizado por George Kennan<sup>4</sup> e contemporaneamente por John Mearsheimer<sup>5</sup>, expoente da corrente realista americana, o nonagenário geopolítico americano Henry Kissinger advertiu, no último fórum de

---

4. Ver o artigo de Kennan, em 1997, já ao final de sua vida, denominado *A Fateful Error*.

5. O artigo mais recente de Mearsheimer (2022) a respeito é *The Causes and Consequences of the Ukraine Crisis*.

Davos, realizado durante a guerra – em meio às celebrações do grande capital financeiro internacional para a figura de Zelensky –, o erro da estratégia dos Estados Unidos ao abrir duas frentes e, mais que isso, favorecer a “amizade sem limites” entre os dois gigantes euroasiáticos, proclamada em 4 de fevereiro último, semanas antes da guerra, na abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno em Pequim. Na teoria geopolítica clássica anglo-saxã, podemos dizer, a unidade dos dois gigantes euroasiáticos é o grande pesadelo entre seus grandes protagonistas, de Mackinder a Spykman, de Brzezinski a Kissinger – este último, aliás, autor da manobra geoestratégica há cinco décadas que impediu tal “amizade sem limites”.

Não obstante as advertências realistas, o comando “operacional” da estratégia americana – visando à continuidade de sua hegemonia no sistema global – parece estar sendo operada por expoentes de uma visão messiânica em política externa, bastante próxima ao Partido Democrata, que opera numa lógica ideológica de Guerra Fria contra os “autocratas”. Já a União Europeia, dividida, polarizada política e ideologicamente em seu interior, e sem maior clareza de seus objetivos estratégicos, após um período ensaiando um discurso sobre a necessidade de aumentar sua *autonomia estratégica*, com a guerra na Ucrânia, volta à condição de *subordinação estratégica* aos interesses de um setor de poder de Washington.

Nesse contexto é que se opera um relançamento da OTAN, cujo mandato teoricamente teria se encerrado com a Guerra Fria. Contudo, a guerra na Ucrânia e o sepultamento das ideias de autonomia estratégica dos europeus oferecem ambiente ideal para seu relançamento, o que ocorreu na reunião de Madri no final de junho. Nela, atualiza-se o *Strategic Concept* da Organização, que substitui o opaco documento de 2010 e proclama suas novas prioridades em linha com o ambiente geoestratégico contemporâneo: a Rússia e agora também a China como ameaças estratégicas principais, além de inserir a questão ambiental como “grande desafio” do século XXI, com implicações evidentes para o Brasil.

A guerra na Ucrânia também marcou o ingresso da Suécia e da Finlândia na OTAN. Em especial a entrada da Finlândia, por sua fronteira de 1.300 quilômetros com a Rússia e sinônimo de neutralidade – com o neologismo *finlandização* –, tem sido atribuída por analistas anglo-saxões como fator principal de derrota de Moscou no que diz respeito à sua demanda por manter um “cordão sanitário” da OTAN em relação a suas fronteiras. Contudo, essa novidade, se lida assim, talvez soe um tanto exagerada ao se observar que Suécia e Finlândia são membros da União Europeia desde 1995, sendo, a rigor, partícipes efetivos desse “bloco de poder atlântico” de fato desde então. O ingresso de ambas deriva de uma compressão do cenário geoestratégico europeu, no qual ambos os países interpretam a necessidade de alinhar-se, agora organicamente, à OTAN. Vale lembrar ainda que a Rússia, efetivamente, já

faz fronteira com a OTAN desde o ingresso dos países bálticos em 2004. Quanto à Ucrânia, cujo convite para ingresso foi formulado pela primeira vez em 2008, as razões expostas no início deste trabalho tornam clara a maior sensibilidade – a “linha vermelha” – para Moscou.

Por fim, há que se destacar que o ambiente geoestratégico global observa uma ampliação do gasto militar ao lado de uma nova corrida armamentista, sobretudo em torno de tecnologias duais que possuem relação com a Quarta Revolução Industrial e a indústria de Defesa, tais como Inteligência Artificial e sua aplicação a sistemas autônomos, Ciberespaço e atividade espacial, dentre outras. Trata-se de fenômeno a monitorar, com grandes implicações para o cenário de segurança internacional vindouro.

## **A GUERRA NA UCRÂNIA E AS DISRUPÇÕES RECENTES NO MUNDO: QUESTÕES PRELIMINARES PARA REDEFINIÇÃO DA “GRANDE ESTRATÉGIA” BRASILEIRA**

As análises apresentadas neste trabalho, realizadas, como dito, de modo preliminar, tendo em vista observar evento ainda em desenvolvimento, já permitem, contudo, extrair um conjunto de questões ou recomendações que serão necessárias levar em consideração para o desafio evidente que se estabelece de atualizar a estratégia nacional. Afinal, há uma mudança estrutural do cenário geopolítico e geoestratégico que, a um grande país como o Brasil, não poderá deixar de gerar consequências.

Uma primeira questão – ou uma premissa – relaciona-se a compreender como funciona o mundo e quais as características e o papel do Brasil nele. Aos brasileiros, habitantes de um dos grandes países do mundo, com maior população e extensos recursos potenciais, não cabe iludir-se coletivamente sobre a natureza do sistema interestatal. A guerra e mais amplamente os eventos sequenciados dos últimos 15 anos demonstram que as grandes nações buscam, primordialmente, realizar seus próprios interesses nacionais, realizando alianças adequadas à potencialização desses mesmos interesses. Não cabe agirmos diferente.

Um segundo fator a compreender da análise da situação geopolítica contemporânea é o fato que grandes países de dimensão continental, como é o caso do Brasil, são objeto de assédio indireto ou dissimulado por parte de outras potências no sentido de dividi-los, seja territorialmente, seja no que diz respeito à sua unidade nacional. Hodiernamente, instrumentos similares ao que se tem denominado como guerra híbrida são de larga utilização, em regra, de forma dissimulada por parte das grandes potências. Viabilizar uma série de contramedidas às guerras indiretas e por múltiplos meios é tarefa que se impõe, do ponto de vista geoestratégico.

Um grande país, coeso do ponto de vista psicossocial e guarnecido na preservação de sua grandeza e integração nacional, é *inconquistável* por sua retaguarda e fatores potenciais de força, sobretudo por possuir abundantes excedentes de recursos mobilizáveis. Assim, sua grandeza e unidade são alvo central de outros que possuem objetivos de hegemonia no sistema interestatal.

Grandes potências também se tornam vulneráveis à medida que outras potências buscam assediar seu entorno geográfico, pretendendo fomentar a discórdia e o dissenso, explorando problemas reais, como de assimetrias de desenvolvimento, ou imaginários, relativos a manobras psicossociais. O Brasil – ensinou há quase um século um dos pioneiros de nossa geopolítica, Mário Travassos – precisa buscar na sua *projeção continental*, um fator de força de seu projeto nacional. Noutras palavras, uma política e uma estratégia *continentalista* não é uma opção ao Brasil, é uma necessidade irrenunciável que nenhuma ideologia poderá pôr em questão. Trata-se de um fator *de Estado*.

Uma outra questão, refere-se à necessidade de compreender mudanças e continuidades no fenômeno da guerra, isto é, da forma mais aguda da política, como diria a máxima clausewitziana. Cada vez mais, principalmente tendo em vista as características territoriais do Brasil, a decapitação do Poder Nacional buscará ser feita pelo domínio e colonização de suas elites pensantes – políticas, intelectuais, econômicas e sociais. No momento anterior da grande alteração verificada no fenômeno da guerra, nosso país estruturou um centro de pensamento voltado a essa reflexão sobre as consequências ao Brasil, a Escola Superior de Guerra. Urge atualizar a percepção sobre a natureza que adquire a guerra moderna, num esforço de reflexão de múltiplos centros e *think tanks* voltados ao pensamento estratégico.

O mundo atual também ensina não ser possível seguir sendo o Brasil um país desarmado; *desarmado* no sentido de não poder fazer frente às ameaças contemporâneas e sobretudo a ameaças de agressões por parte de potências militarmente superiores que podem – e num determinado contexto certamente irão – cobiçar recursos, bens ou fatores de grandeza brasileira, sobretudo aqueles que temos em abundância

*Hodiernamente, instrumentos similares ao que se tem denominado como guerra híbrida são de larga utilização, em regra, de forma dissimulada por parte das grandes potências. Viabilizar uma série de contramedidas às guerras indiretas e por múltiplos meios é tarefa que se impõe, do ponto de vista geoestratégico.*

e escasseiam em outras partes – que vão de minerais críticos à água doce, de biodiversidade a fontes de energia, de terras agricultáveis a recursos oceânicos.

O mundo também nos ensina que não podemos abrir mão de um pujante parque industrial, agora adequado às necessidades e condições do século XXI, isto é, da Quarta Revolução Industrial, cujas tecnologias emergentes, de natureza dual, são objeto de uma intensa corrida tecnológica por parte das principais potências na atualidade.

O *ativismo industrialista*, que hoje mobiliza as principais potências no mundo, deve ser por nós estudado e servir de base para a formulação de uma própria estratégia de política industrial ancorada na inovação. Esse é um imperativo da época, ao qual não cabem objeções ideológicas como as que temos observado no Brasil, mas não nas experiências internacionais. Trata-se, portanto, de ter centro numa estratégia de reindustrialização nacional, em linha com as melhores práticas que se observam no mundo. Há que se considerar que o movimento de reorganização das cadeias de produção e de valor no mundo abre espaço para esse projeto nacional reindustrializador.

Contudo, o movimento de *friendly-shoring* – que tem sido exaltado por alguns, como a atual equipe econômica, como a redenção para o Brasil – deve ser observado no seu aspecto de segurança nacional, isto é, da tentativa de grandes potências norte-atlânticas de dominar recursos brasileiros. Estes recursos brasileiros, porém, devem servir e ser parte de um projeto geopolítico, que potencialize nossa reindustrialização. O pior cenário seria o de franquearmos a outras potências o livre acesso a nossos recursos, sem ser parte de uma equação estratégica mais sofisticada por parte do Estado brasileiro.

Assim, precisamos tratar da necessidade de aproveitarmos nossos “fatores de força” e de “mitigar nossas vulnerabilidades”. Tenho defendido que nosso país estruture algo similar a uma Estratégia de Segurança Nacional<sup>6</sup>. Dentre os fatores de força evidentes de nosso país, estão nossa capacidade de produção de alimentos, nosso potencial energético e nossos recursos naturais, especialmente os ambientais. Tendo como premissa que esses fatores não podem nos condenar a ser a parte menos sofisticada das cadeias de valor, isto é, uma divisão internacional do trabalho assimétrica, nossa busca é exatamente a inversa, a de fazer desses recursos os nossos fatores de força, por meio da ciência, tecnologia e inovação. Ainda nesse quadro, tampouco devemos aceitar o papel de “vilões” do sistema internacional devido a um dos nossos fatores de força mais destacados, a pujança ambiental. Compreender o grande jogo geopolítico que se trava em torno da questão ambiental e ter consciência que, sim,

---

6. Ver Vazquez (2022).

existe uma geopolítica da energia e dos alimentos, são lições que urgem ser extraídas do atual cenário internacional. Aqui, não cabe ingenuidade, ao contrário, esses bens e fatores de força devem servir a uma estratégia geral que nos permita, a partir deles, fortalecer a barganha em torno de nossos interesses nacionais mais destacados.

Afinal, a Covid-19 e depois a guerra na Ucrânia explicitaram que, sim, há uma geopolítica de energia e uma geopolítica dos alimentos, para além da ingenuidade (ou cinismo) liberal, que apresenta o fluxo desses dois insumos vitais como tão somente uma atividade de mercado. O Brasil, produtor de alimentos para pelo menos 800 milhões de habitantes, segundo a Embrapa (2021), e já o sétimo maior produtor mundial de petróleo do mundo (TV Senado 2021), em vias de se tornar o quinto maior exportador de petróleo do mundo (Bitencourt 2021), precisa tomar consciência disso diante deste novo cenário.

Por fim, mas não menos importante: ao Brasil, interessa trabalhar por um cenário de multipolarização do poder mundial, que permita maior margem de manobra ao desenvolvimento de nosso próprio projeto nacional. Instrumentos como os BRICS e sua versão alargada, um *BRICS Plus*, são movimentos geopolíticos táticos no cenário atual que permitem maior capacidade ao Brasil de observar seus próprios interesses. O pior dos mundos seria o de precisarmos optar por um ou outro condomínio de poder. O Brasil é grande demais para ser parte do projeto de outros. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

- Agência Safras. 2022. "Trigo: crise entre Rússia e Ucrânia faz preço disparar em três dias". *Canal Rural*, 23 de fevereiro de 2022. <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/trigo-crise-entre-russia-e-ucrania-faz-preco-disparar-em-tres-dias/>.
- Allison, Graham. 2020. *A Caminho da Guerra: Os Estados Unidos e a China conseguiram escapar da Armadilha de Tucídides?* (1ª edição). Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Bitencourt, Rafael. 2021. "Brasil se tornará o quinto maior exportador de petróleo no mundo em 2030, diz ministro". *Valor Investe*, 11 de maio de 2021. <https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2021/05/11/brasil-se-tornara-o-quinto-maior-exportador-de-petroleo-no-mundo-em-2030-diz-ministro.ghtml>.
- Brzezinski, Zbigniew. 1998. *El gran tablero mundial – La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós.
- Carmona, Ronaldo G. 2022. "Reflexões sobre a geopolítica no contexto da quarta revolução industrial e dos novos desafios de segurança internacional". *CEBRI*, 19 de janeiro 2022. <https://cebri.org/br/doc/241/reflexoes-sobre-a-geopolitica-no-contexto-da-quarta-revolucao-industrial-e-dos-novos-desafios-de-seguranca-internacional>.
- Carmona, Ronaldo G. 2019. "Guerra contínua pela supremacia mundial na era da quarta revolução industrial". *Caderno de Estudos Estratégicos 1: 5-16*. <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEE/article/view/6720>.
- Carmona, Ronaldo G (org.). 2020. *Geopolítica e Energia*. Rio de Janeiro: Synergia.
- Carregosa, Lais & Rafaella Barros. 2022. "Entenda como a guerra impacta o mercado de fertilizantes". *Poder360*, 25 de fevereiro de 2022. <https://www.poder360.com.br/europa-em-guerra/entenda-como-a-guerra-impacta-o-mercado-de-fertilizantes/>.
- CREDN. 2022. "Conflito entre Rússia e Ucrânia e seus impactos geopolíticos e econômicos".
- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, 31 de maio de 2022.
- Duchiade, André. 2022. "As áreas de influência não existem mais", diz embaixador da União Europeia no Brasil". *O Globo*, 25 de maio de 2022. <https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/05/as-areas-de-influencia-nao-existem-mais-diz-embaixador-da-uniao-europeia-no-brasil.ghtml>.
- Embrapa. 2021. "O agro brasileiro alimenta 800 milhões de pessoas, diz estudo da Embrapa". *Embrapa*, 4 de março de 2021. <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/59784047/o-agro-brasileiro-alimenta-800-milhoes-de-pessoas-diz-estudo-da-embrapa>.
- Estadão. 2022. "A crise da fome se aproxima". *Estadão*, 22 de maio de 2022. <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,a-crise-da-fome-se-aproxima,70004072679>.
- Kennan, George. 1993. *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*. Londres: W. W. Norton.
- Kennan, George. 1997. "A Fateful Error". *The New York Times*, 5 de fevereiro de 1997. <https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>.
- Kremlin. 2022. "Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development". *Kremlin.ru*, 4 de fevereiro de 2022. <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.
- Mackinder, Halford J. 1942. *Democratic Ideals and Reality*. New York: Henry Holt and Company.
- Mackinder, Halford J. 1948. "El mundo redondo y la conquista de la paz". In *Política y poder en un mundo mas chico*, organizado por Hans W. Weigert & Vilhjalmur Stefansson. Buenos Aires: Editorial Atlântida.
- Mackinder, Halford J. 1985. "El eje geográfico de la historia". In *Antología Geopolítica*, organizada por Augusto B. Rattenbach. Buenos Aires: Editorial Pleamar.

Mearsheimer, John J. 2007. *A tragédia da política das grandes potências*. Lisboa: Editora Gradiva.

Mearsheimer, John J. 2022. "The Causes and Consequences of the Ukraine Crisis". *The National Interest*, 23 de junho 2022. <https://nationalinterest.org/feature/causes-and-consequences-ukraine-crisis-203182>

Ministério das Relações Exteriores da Federação Russa. 2021. "Agreement on Measures to Ensure the Security of The Russian Federation and Member States of the North Atlantic Treaty Organization". *Ministério das Relações Exteriores da Federação Russa*, 17 de dezembro de 2021. [https://mid.ru/ru/foreign\\_policy/rso/nato/1790803/?lang=en](https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/?lang=en)

Munich Security Conference. 2022. "@MunSecConf: Today is a historic day for #NATO..." *Post do Twitter*, 5 de julho de 2022, 10:25 a.m. [https://twitter.com/MunSecConf/status/1544311545781436417?s=20&t=OE5\\_WHmpymyGiiEesbPI\\_g](https://twitter.com/MunSecConf/status/1544311545781436417?s=20&t=OE5_WHmpymyGiiEesbPI_g).

Nègre, François. 2022. "O financiamento da PAC". *Parlamento Europeu*, abril de 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/106/o-financiamento-da-pac>.

Spykman, Nicholas J. 1944. *Estados Unidos frente al mundo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

The International Institute for Strategic Studies (IISS). 2020. *The Military Balance 2020*. Série de livros. Londres: Routledge.

Travassos, Mário. 1938. *Projeção continental do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.

Travassos, Mário. 1942. *Introdução à geografia das comunicações brasileiras*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.

TV Senado. 2021. "Brasil é o 7º maior produtor de petróleo do mundo, ressalta ministro Bento Albuquerque". Vídeo do YouTube, 1:14. Publicado em 9 de novembro de 2021. <https://youtu.be/YCce2Rx07NQ>.

Unicef. 2022. "Relatório da ONU: Números globais de fome subiram para cerca de 828 milhões em 2021". *Unicef*, 6 de julho de 2022. <https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-numeros-globais-de-fome-subiram-para-cerca-de-828-milhoes-em-2021>.

Wheatley, Jonathan. 2022. "Emergentes sofrem maior venda em décadas". *Valor Econômico*, 30 de maio de 2022. <https://valor.globo.com/financas/noticia/2022/05/30/emergentes-sofrem-maior-venda-em-decadas.ghtml>.

Vazques, Rafael. 2022. "Conflito incentiva reindustrialização, diz Carmona". *Valor Econômico*, 5 de abril de 2022. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/04/05/conflito-incentiva-reindustrializacao-diz-carmona.ghtml>.

**Como citar:** Carmona, Ronaldo G. 2022. "A guerra na Ucrânia: uma análise geopolítica". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 88-111.

**To cite this work:** Carmona, Ronaldo G. 2022. "The War in Ukraine: A Geopolitical Analysis." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (Jul-Sep): 88-111.

Recebido: 3 de agosto de 2022

Aceito para publicação: 17 de agosto de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

# A guerra russo-ucraniana: impactos sobre a segurança regional e internacional

---

**Cristiane Lebelem**

**Rafael Duarte Villa**

**Resumo:** A guerra entre a Rússia e a Ucrânia desencadeou fortes pressões sobre a segurança internacional e regional na Eurásia. Expõe um dilema de segurança sincrônico relacionado ao expansionismo da OTAN sobre as fronteiras russas e a crescente presença militar russa na fronteira com a Ucrânia. Esse dilema é reforçado pelas dinâmicas territoriais e geopolíticas sistêmicas que opõem os interesses de atores com capacidade de ação global, especialmente os Estados Unidos e a China, através de velhas e novas formas de expansionismo, fortalecendo assim novas dinâmicas de guerra na Europa no pós-Guerra Fria.

**Palavras-chave:** Rússia; Ucrânia; dilema de segurança; guerra; OTAN.

## **The Russia-Ukraine War: Impacts on Regional and International Security**

**Abstract:** The war between Russia and Ukraine has placed significant international and regional security pressures in Eurasia. It exposes a synchronous security dilemma related to NATO's expansionism over Russian borders and the growing Russian military presence on the border with Ukraine. This dilemma is reinforced by the systemic territorial and geopolitical dynamics that oppose the interests of actors capable of global action, especially the United States and China, through old and new forms of expansionism, thus strengthening new dynamics of war in post-Cold War Europe.

**Keywords:** Russia; Ukraine; security dilemma; war; NATO.

A data de 24 de fevereiro de 2022 entra para a história como um marco importante no repertório de conflitos bélicos nas últimas décadas em terras euroasiáticas. Importante ter em conta que esta guerra repercute sobre um emaranhado de outros tantos embates que vêm ocorrendo na região desde o século IX, quando os países eslavos, transferindo de geração em geração o sentimento de disputa territorial, chegaram a se enfrentar em conflitos armados, levando os fatos a transformar a geografia e a política por muitas vezes.

Vale ressaltar a existência de raízes culturais e de um senso de pertencimento à terra que, de certa forma, os unem, mas também contribuem para a rivalidade quanto à posse do território, gerando uma disputa secular de proporções agigantadas. Sem dúvidas, as raízes culturais, a proximidade linguística e a posição geográfica do Leste Europeu são fatores genuinamente fortes na compreensão do vínculo existente entre os povos da região.

A verdade é que as implicações históricas e a natureza conflitiva dos povos eslavos são tantas, que se torna quase impossível atribuir a origem do conflito atual entre a Rússia e a Ucrânia a um só fator. Entre os fatos mais relevantes da história da região, há de se destacar que Kiev, a capital da Ucrânia, já chegou a ser a capital da Rússia, na época em que as províncias eslavas estavam agrupadas. Daí vem a razão para o apelo utilizado no discurso de Putin na justificativa de que a ação tomada pelos russos se tratava de um movimento de integração da região, tal qual como houve no caso da guerra da Crimeia. De acordo com o discurso de Vladimir Putin, a ação militar é justificada pela necessidade e vontade dos povos de retomar a unicidade da região “como sendo um só povo”.<sup>1</sup>

No mapa da Figura 1 é possível visualizar como era a composição geográfica do antigo Império Russo. Dessa forma, fica evidente a interconexão entre as áreas que hoje fazem parte de território de outros países, como Finlândia, Polônia e, logicamente, Ucrânia. A Ucrânia era parte importante do Império Russo, visto tratar-se de uma região privilegiada de acesso às águas quentes do Mar Negro, o que ajudava a escoar

---

1. Em 21 de fevereiro de 2022, o presidente russo Vladimir Putin falou à imprensa sobre a situação do conflito na Ucrânia. Ele reconheceu Donetsk e Luhansk como repúblicas independentes do governo ucraniano e justificou o nacionalismo russo, assim como enalteceu o orgulho e a importância da união dos povos do antigo Império Russo (Fisher 2022).

---

**Cristiane Lebelem** é jornalista, radicada há quase uma década na Inglaterra, onde atua em projetos sociais envolvendo desabrigados, imigrantes e refugiados. Fez especialização em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná e concluiu, em 2020, o MSc (Master of Science) em Gestão de Projetos Internacionais pela Anglia Ruskin University em Londres.

**Rafael Duarte Villa** é professor de Relações Internacionais na Universidade de São Paulo.

a produção russa e impulsionar o comércio, já que no lado oriental russo as águas normalmente ficam congeladas durante boa parte do ano (Magocsi 2010). A mesma condição estratégica se aponta para a península da Crimeia, localizada logo abaixo da Ucrânia, a qual também era território russo na época do Império e que, depois de ter sido palco de intensas disputas, após o conflito de 2014 voltou finalmente a ser reintegrada ao território russo. Historicamente, essa região é cenário de conflitos armados e muita rivalidade. Um lugar importante tanto econômica quanto politicamente.



Figura 1 – Mapa do antigo Império Russo. Fonte: Ministry for Culture and Heritage (2014).

Daí porque as problemáticas de ordem geopolítica, econômica e cultural, que levaram a Rússia a invadir a Ucrânia no dia 24 de fevereiro de 2022, não foram apenas fatores isolados de motivações recentes. Há de se considerar que diversos eventos históricos se somam ao sentimento russo de recomposição e expansão na

região e, sobretudo, de profundos conflitos domésticos ainda não resolvidos pelos ucranianos, haja vista a existência das áreas separatistas que ainda usam o russo como idioma principal e possuem um forte sentimento de pertencimento à Rússia. Para os ucranianos, a situação conflitiva no país vem de muitos anos. Não é novidade que os separatistas têm encontrado no governo russo uma força de apoio, tanto que Vladimir Putin já vinha ensaiando um movimento aberto de apoio político e militar à independência de cidades de maioria de etnia russa, como Luhansk e Donetsk, na região Leste da Ucrânia. E, naturalmente, esses movimentos separatistas se intensificaram ao longo dos anos e ficaram ainda robustos com o apoio russo. Tudo isso é tão forte e intenso na região, que a situação doméstica na Ucrânia serviu de estopim para alimentar o discurso e as ações russas na fronteira. Foi então que Vladimir Putin veio justificar o movimento do exército na fronteira. Veja no mapa da Figura 2 como o governo russo cercou o país em favor do Leste da Ucrânia, o que, por conseguinte, culminou na invasão russa.

No entanto, o movimento militar na fronteira da Ucrânia sem um anúncio de uma guerra entre os dois países, em plena crise pandêmica que assolou o mundo todo, surpreendeu parte do mundo que, apesar de reconhecer a existência de um conflito na região ao nível político, não esperava um posicionamento militar tão repentino. Vale salientar que o ataque russo aconteceu três dias depois do anúncio do presidente russo de que Moscou iria reconhecer oficialmente como estados independentes as repúblicas separatistas de Donetsk e de Luhansk, no Leste da Ucrânia. Os territórios reconhecidos por Putin foram além das áreas controladas pelos separatistas pró-Rússia.



Figura 2 – Cerco russo ao território ucraniano. Fonte: Reprodução de mapa publicado pela CNN Portugal (2022).

A insegurança causada na região pela disposição que o governo ucraniano já demonstrava em relação à sua adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e à União Europeia (UE) serviu de catalisador ao conflito entre a Rússia e a Ucrânia. Ademais, o tom expansionista nos discursos de Vladimir Putin, naturalmente, intensificou a tensão. Um outro fator importante que contextualizou as tensões na região foi o agravamento da crise energética, que o governo de Kiev acredita ter sido provocada intencionalmente por Moscou. Pela Ucrânia passam dois dos importantes gasodutos, o Soyuz e o Brotherhood, que abastecem o restante da Europa com a produção russa de gás.

O mapa da Figura 3 apresenta os gasodutos instalados pela Rússia em território ucraniano. A partir dessa imagem, pode-se ter uma visão da rede de gasodutos que atravessa a Europa do Leste. O governo de Kiev considerava a presença dos gasodutos na Ucrânia um elemento de proteção contra uma invasão da Rússia, já que qualquer ação militar poderia interromper o fluxo vital de gás para parte da Europa (Rodrigues 2022).



Figura 3 – Mapa com gasodutos russos instalados em território ucraniano. Fonte: Infográfico publicado pela CNN Portugal (Rodrigues 2022)

Assim, o argumento deste artigo é que a guerra entre a Rússia e a Ucrânia desencadeou fortes pressões sobre a segurança internacional e regional na Eurásia, que revivem dilemas regionais de segurança, tensões geopolíticas expansionistas e reanimam novas formas de guerra na Europa, aspectos todos muito capitalizados por dinâmicas territoriais ainda não resolvidas. Porém, o conflito não só expressa o deflagrar de dinâmicas de segurança regional, mas também fatores geopolíticos sistêmicos que envolvem e opõem interesses de atores com capacidade de ação global, como os Estados Unidos, a China e a própria OTAN. O artigo é dividido em três partes: na primeira, examinamos as recíprocas ameaças russo-ucranianas; na segunda e na terceira, nos debruçamos sobre o impacto do conflito sobre a guerra na Eurásia (e as causalidades territoriais); e, na última parte, trabalhamos brevemente o vínculo da guerra com os aspectos sistêmicos, especialmente a aliança russo-chinesa.

*...o argumento deste artigo é que a guerra entre a Rússia e a Ucrânia desencadeou fortes pressões sobre a segurança internacional e regional na Eurásia, que revivem dilemas regionais de segurança, tensões geopolíticas expansionistas e reanimam novas formas de guerra na Europa.*

## **O DUPLO DILEMA DE SEGURANÇA SINCRÔNICO E AS RECÍPROCAS AMEAÇAS RUSSAS-UCRANIANAS**

Alguns pesquisadores como John Mearsheimer (2022) acreditam na responsabilidade do Ocidente e da OTAN pelo deflagrar do conflito. O contínuo expansionismo da OTAN sobre as fronteiras russas, ao incorporar na estrutura de sua organização ao menos 11 países do Leste europeu (a maior parte dos quais estavam na área de influência do bloco soviético nos anos da Guerra Fria), teria produzido, dessa forma, fortes temores na liderança russa sobre as reais intenções dos Estados Unidos e da União Europeia sobre as fronteiras russas.

Por outro lado, um segundo argumento é que o fornecimento de armas e de treinamento militar por parte da OTAN à Ucrânia poderia ter sido visto pelo governo russo como uma ameaça. O mapa da Figura 4 apresenta uma análise do crescimento da organização antes e depois da Guerra Fria (CNN Español 2022).

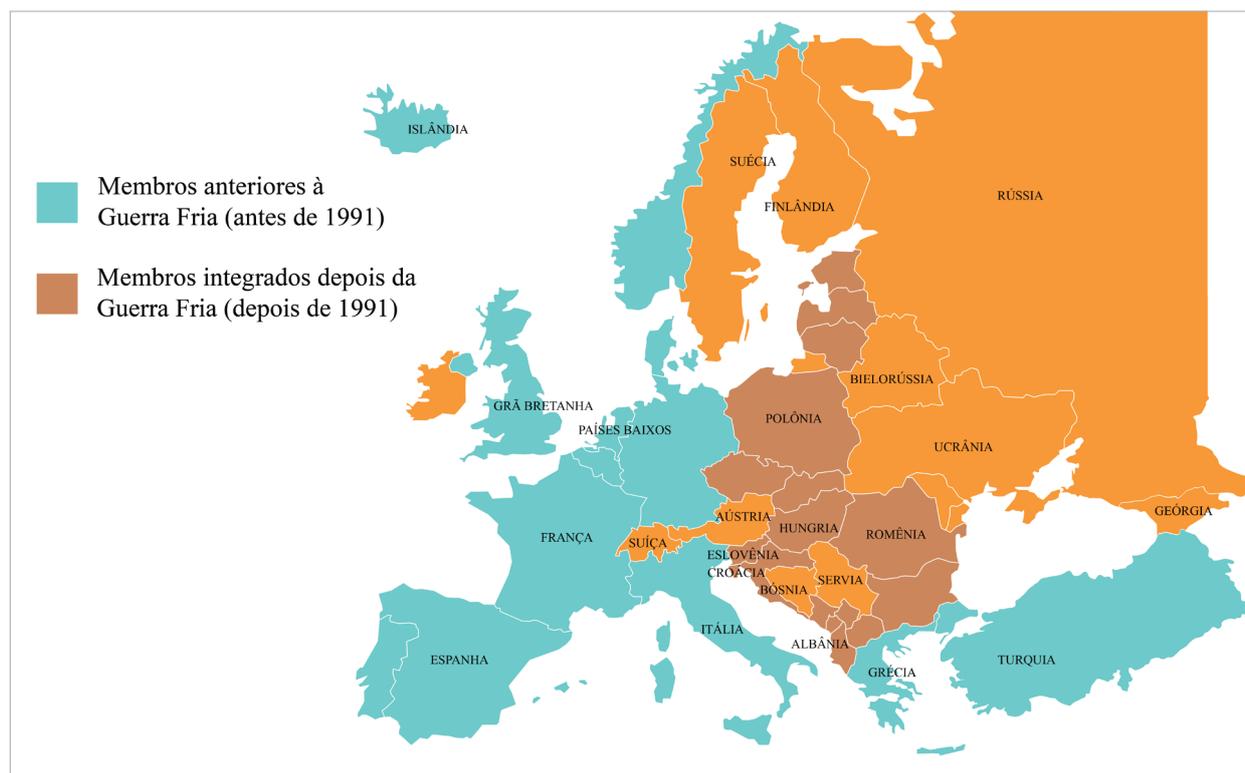


Figura 4 – Membros Europeus da OTAN. Fonte: Mapa editado pelos autores a partir de gráfico publicado pela CNN Español (2022).

Outros movimentos políticos na região, assim como o crescente aumento do número de países-membros da OTAN junto à fronteira com a Rússia, poderiam ter aumentado ainda mais essa sensação de ameaça. Por exemplo, a OTAN já tinha tropas na Europa Oriental antes mesmo de que as tensões entre os dois países tivessem ganhado contornos de guerra. E aumentou ainda a tensão à medida que a Rússia foi adentrando sobre território da Ucrânia (Braun 2022).

A própria OTAN, inclusive, já admitia que grupos de combate multinacionais, liderados pelo Reino Unido, Canadá, Alemanha e Estados Unidos, estavam presentes na Estônia, Letônia, Lituânia e Polônia. Nas próprias palavras da OTAN, essas eram “forças robustas e prontas para o combate”, e, segundo o secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, a aliança estava preparada para reforçar rapidamente essa presença enviando reforço e recursos adicionais para a área, caso fosse necessário (Tadeu 2022). Essas afirmações da OTAN haviam sido reforçadas antes mesmo do movimento concreto de invasão, quando o presidente americano Joe Biden sustentou que os EUA estariam preparados para enviar tropas para reforçar os aliados da OTAN na Europa Oriental em “curto prazo” (Cook & Harney 2022).

No entanto, antes mesmo do anúncio de Biden, o governo dos Estados Unidos já havia colocado cerca de 8.500 soldados norte-americanos em alerta máximo para

um possível deslocamento para a Europa Oriental, enquanto vários países-membros da OTAN, como o Reino Unido, haviam começado a enviar armas e munições para a Ucrânia (incluindo 300 mísseis antitanque Javelin, 800 bombas destruidoras de *bunkers* e centenas de milhares de munições). O Reino Unido, por sua vez, ainda entregou novas armas antitanque leves para a Ucrânia, e o governo da República Tcheca enviou outros 4.000 projéteis de artilharia (Braun 2022).

É tarefa árdua diagnosticar se foi a OTAN quem primeiro lançou os sinais e a predisposição ao dilema de segurança naqueles territórios do Leste da Europa, ou se, objetivamente, a inversão da posição histórica dessa organização teve um impacto decisivo nas percepções de ameaça pela Rússia. Importante lembrar que, quando a OTAN foi criada em 1948, sob os auspícios da administração americana de Harry Truman, tinha como principal objetivo geopolítico conter o avanço da influência socialista da União Soviética na região da Europa Ocidental e na Eurásia, como nos casos da Turquia e da Grécia. Mas esse papel nos anos do pós-Guerra Fria vem sendo percebido num sentido reverso pela elite russa e também por alguns pesquisadores internacionais (Mearsheimer 2022).

Isso significa que, paradoxalmente, uma vez que houve a incorporação das ex-Repúblicas Soviéticas ao quadro estrutural militar da OTAN, foi a própria organização quem passou a ser percebida como uma figura expansionista, alargando-se em direção à Eurásia. Levando-se em consideração os discursos recentes do líder russo, na leitura de cenário geral feita pela Rússia, a própria OTAN e, por consequência, os Estados Unidos, estariam delegando, numa análise mais estratégica do conflito, esse papel expansionista da organização, e, nesse caso, com baixos custos políticos e diplomáticos para o governo americano, já que estaria agindo por trás da organização para atingir seus próprios interesses.

Acontece que, ao se sentir cercada por potenciais inimigos, a Rússia optou por agir de maneira preemptiva, quer dizer, antecipando a ameaça que poderia ser iminente (Mearsheimer 2022). Essa situação foi percebida pelas lideranças soviéticas como uma reedição da Doutrina Truman da contenção do expansionismo soviético nos finais dos anos 1940, porém numa estratégia de sentido reverso, com a OTAN recebendo o delegado papel de “expansionista”. Seria exatamente como em 1948, quando houve uma ação similar com aplicação da tática do diplomata George Kennan, porém operando-se uma paradoxal inversão doutrinária e operacional dos famosos conselhos de Kennan a Truman<sup>2</sup>.

---

2. O diplomata norte-americano George Kennan havia enviado, diretamente da embaixada americana em Moscou, um longo telegrama ao governo Truman, documento diplomático que passou a ser conhecido como *Longo Telegrama*. Nesse documento, Kennan detalha suas teses de por que os soviéticos buscavam ampliar seu poder e salientava que a melhor maneira de fazer frente à URSS era por meio de forte resistência nos locais onde os soviéticos buscassem a expansão, dando com isso lugar ao que se conhece historicamente como doutrina da Contenção ou Doutrina Truman (Gaddis 2012).

Complementarmente, na mesma perspectiva de avanço e expansão, a elite russa poderia estar enxergando um expansionismo híbrido reforçado pelo expansionismo *soft* utilizado pela União Europeia. Considerando que muitos dos países que formam parte da União Europeia são da Europa do Leste, esse fato gera também temores na Rússia de que o expansionismo não seja só de natureza territorial e militar. Para a diligência russa, a possibilidade do ingresso da Ucrânia na União Europeia não é um acontecimento neutro ou motivado só por razões de ampliação do mercado econômico para a Ucrânia. Em 2014, por exemplo, os EUA apoiaram a derrubada do então governo de Kiev, que estava sob pressão russa para não assinar um acordo comercial e político com a União Europeia. Provavelmente, procurando uma compensação a esse fato, a reação russa foi agir para anexar a província da Crimeia naquele mesmo ano. Dessa forma, a elite russa interpretou que o ingresso da Ucrânia na União Europeia poderia minar as demandas históricas da Rússia sobre a Crimeia, região de forte minoria russa-eslava<sup>3</sup>.

No entanto, os dilemas de segurança não se limitam às percepções de ameaça da elite russa. Do outro lado, pesquisadores como Freire (NUPRI 2022) acreditam numa política racional e planejada do Kremlin, sob a direção do líder Vladimir Putin, gerando assim um dilema de segurança sincrônico em que ambos os lados se ameaçam inicialmente e em que, à diferença do tradicional, um Estado B reage ao movimento de ameaça militar iniciado pelo Estado A, de maneira reativa. De fato, ao longo do ano de 2021 e início de 2022, a Rússia foi alocando forças militares de mais de 100.000 soldados na fronteira com a Ucrânia – incluídos 21.000 soldados de reforços aéreo e marítimo, assim como equipamentos militares – mísseis táticos operativos e forte atividade de inteligência (CNN Español 2022).

Porém, talvez o que mais aguçou o dilema de segurança nas fronteiras entre a Rússia e a Ucrânia tenha sido a estratégia sincrônica que a Rússia foi montando ao longo dos últimos anos, como mostra o mapa na Figura 5, em que o cerco militar à Ucrânia evidentemente aumentava a sensação de ameaça existencial ao futuro do país. As bases militares russas permanentes foram crescendo a partir do Oeste da Ucrânia, reforçadas por bases provisórias na região de Belarus, ex-República Soviética que permanece forte aliada da Rússia, e que se estendem ao Leste da Ucrânia até chegar à Crimeia.

---

3. Em 2014, as manifestações na capital ucraniana, que ficaram conhecidas como Euromaidan, depuseram à força o presidente ucraniano Viktor Yanukovich que vinha se posicionando a favor da Rússia, depois de este ter recusado assinar um acordo de associação com a UE. A resposta russa foi a anexação da península ucraniana da Crimeia e a incitação a uma rebelião separatista no Leste da Ucrânia, controlando parte da região de Donbass. Entre 2015 e 2019, houve uma série de ações de protestos de ambas as partes. O presidente eleito Zelensky elevou a expectativa nacionalista e pôs mais força à disputa com a Rússia. O presidente Zelensky foi uma peça importante para a Europa ocidental. Ele foi a face de negociações político-econômicas entre o Ocidente e a Rússia, que, no entanto, não tiveram muito avanço. O impasse deixou os líderes europeus envolvidos num impasse, explorando a possibilidade de um canal de negociação estabelecido entre França, Alemanha, Rússia e Ucrânia para resolver o conflito no Leste da Ucrânia – conhecido como as negociações do Formato da Normandia.



Figura 5 – Presença militar russa na fronteira com a Ucrânia antes do conflito. Fonte: Desenho gráfico adaptado do mapa publicado pela CNN Español (2022), baseado nas informações obtidas em 28 de janeiro de 2022.

Nessas condições, em que se percebia afrontada militarmente, era quase impossível que o temor de uma invasão ou uma ocupação militar não se apoderasse da liderança ucraniana. Assim, o lado mais fraco começou a apelar para a implementação de uma *deterrence estendida*<sup>4</sup> por parte de seus aliados na Europa Ocidental, na OTAN e dos Estados Unidos.

É claro que o dilema de segurança sincrônico entre a Rússia e a Ucrânia não teve o seu princípio entre 2021 e 2022, como já mencionamos na introdução deste artigo. Ele aparece como uma espiral de conflito em alguns contornos definidos em vários eventos que precedem o conflito bélico atual: na invasão russa à Crimeia em

4. Uma *deterrence estendida* é aquela situação em que o sistema de dissuasão de um poder estatal preserva tanto este como, por extensão, os aliados. Por exemplo, o sistema nuclear americano em relação a seus aliados ocidentais ou asiáticos.

2014; no governo de separatistas pró-russos na província de Donbass (ao Leste da Ucrânia); no ingresso e apoio militar de países do Leste europeu (aliados da URSS na Guerra Fria) à Ucrânia; e nas pressões da própria OTAN sobre as fronteiras russas. O resultado foi a explosão de um conflito, em finais de fevereiro de 2022, com um ponto de intersecção de mútuos dilemas de segurança, que conduziram inevitavelmente à guerra.

Hipoteticamente, se poderia afirmar que a Rússia, ao tomar a iniciativa da invasão ao território da Ucrânia, poderia sentir mais temor que a própria Ucrânia em relação ao seu futuro. Considera-se aqui a complexidade em resolver o dilema de como neutralizar uma aliança militar como a OTAN; por fim, no pior dos cenários, o resultado seria ter a OTAN como vizinha hospedada pela Ucrânia em sua fronteira. No entanto, embora possa ser considerado o estado agredido, a Ucrânia, ou melhor, a liderança ucraniana teria tanto temor em relação a seu futuro quanto a própria Rússia. Não parece racional que alguns de seus movimentos, como tentar seu ingresso na União Europeia e na OTAN, pudessem atenuar esses temores existenciais. Na verdade, esses movimentos, aparentemente pouco racionais ou estratégicos, aumentavam ainda mais o temor e a disposição de agredir da Rússia, o que se poderia também considerar como indicadores mais objetivos de que naturalmente se criou um tom recíproco de temor e rivalidade entre os dois países.

Talvez mais do que um autêntico ato ofensivo, a Rússia estaria fazendo uso da doutrina da guerra preemptiva, “tão popularizada pelo presidente W. Bush nos anos que se seguiram aos ataques terroristas aos EUA em setembro de 2001”<sup>5</sup>, pela neutralização assim dos alvos militares de alto valor estratégico, lastreada como uma forma de legítima defesa preventiva ou antecipada, ou mesmo sob a indumentária de uma legítima defesa preemptiva (Netto 2020). Essa direção também foi apontada no mesmo sentido pela argumentação de John Mearsheimer (2022). No entanto, a Ucrânia poderia ter desenvolvido também uma ação preemptiva, mas esta correspondeu à Rússia, não só porque possui mais operacionalidade nas suas capacidades militares, mas também porque a estratégia russa de cercar militarmente a Ucrânia, de Oeste a Sul do país, deixou as lideranças civis e militares ucranianas neutralizadas para executar o primeiro ato de *preemption*. Nessa perspectiva, se trataria de um ato de defesa russo, um *preemptive strike* para evitar um ataque iminente, mas que poderia, igualmente, ser efetuado pela Ucrânia, desde que a guerra preemptiva estivesse baseada em fatos percebidos como reais e irrefutáveis (*hard evidences*), reveladores da iminência de um ataque. Dessa forma, a guerra preemptiva não se apresentou para

---

5. De acordo com Lawrence Freedman (2004, 2), “no decurso de 2002, o presidente George W. Bush pôs em execução o que aparentava ser uma mudança radical na política de segurança dos EUA, passando da dissuasão à preempção”. Seguindo a *preemption*, deu-se a intervenção no Afeganistão e, dois anos mais tarde, a intervenção americana no Iraque, baseada nas suspeitas de existência de armas de destruição em massa e de ligações a organizações terroristas.

a elite política russa como uma escolha, mas como uma necessidade, embora sob essa mesma *rationale* a Ucrânia poderia ter realizado um ataque preemptivo (um *first strike*) sobre a Rússia.

## OS IMPACTOS DA GUERRA SOBRE A EUROPA

Quando observados alguns indicadores de conflitos internacionais, como o *Data Conflict* da Uppsala University, algumas tendências são retratadas quanto à natureza dos conflitos violentos contemporâneos.

Primeiro, se denota a existência de um crescimento dos conflitos dentro dos Estados, ou intraestatais (entre governos e grupos civis ao interior de um território, ou mesmo guerras civis), que têm mantido a mesma frequência de antes de 1991 e, de outro lado, uma tendência para a queda na ocorrência de conflitos interestatais (entre estados ou países). No pós-Guerra Fria, existem mais conflitos internos nos Estados: “Enquanto há mais paz entre os Estados do sistema internacional, há mais guerra dentro das sociedades dos Estados” (Chahab 2018).

No entanto, essa conclusão não parece captar alguns dos desvios quanto aos conflitos interestatais: primeiro há de se notar que uma boa parte deles tem sido originada na Eurásia pela Rússia sob a liderança de Vladimir Putin. Dos dez conflitos interestatais das primeiras décadas deste século, 50% aconteceram na região da Eurásia e 50% na região do Oriente Médio – destaca-se o forte envolvimento de Israel com a Faixa de Gaza e, em menor medida, com o Líbano em confronto com o Hezbollah (UPPSALA Data Program 2022).

Em segundo lugar, a Rússia de Putin tem emergido como uma potência *anti-status quo*, fortemente revisionista territorialmente, principalmente no seu entorno estratégico da Eurásia, fazendo uso da força militar na região em várias ocasiões. Desde que Vladimir Putin chegou ao poder, em 1999, a Rússia já se envolveu numa guerra (interestatal) com a Chechênia (1999-2000), em outra com a Geórgia (em 2008) e no atual conflito armado na Ucrânia (fevereiro de 2022-presente). A Rússia invadiu militarmente, em 2014, o território da Crimeia e se envolveu também na guerra civil da Síria (desde 2015), onde segue com presença militar em apoio às forças do presidente Bashar al-Assad<sup>6</sup>.

Além disso, desde 2014 a Rússia ainda apoia os grupos separatistas pró-russos de Donbass, na Ucrânia. Isso significa que a Rússia se envolveu em quase um terço dos dez conflitos interestatais ocorridos nas primeiras décadas do século XXI, e em 27%

---

6. A Rússia tem duas bases militares na Síria: o aeródromo de Hmeimim, no Noroeste do país, e o porto de Tartus, mais ao Sul. Mais de 63.000 militares russos já atuaram na campanha síria (UOL 2022).

dos 22 conflitos internacionais (guerras entre Estados, guerras civis, crises militares, conflitos entre Estados e atores não estatais armados) das primeiras décadas do século. Além de serem um alto percentual para um único país, esses dados significam também que a Rússia vem emergindo como o grande poder revisionista na região euroasiática.

A ocorrência dessas guerras e o lugar da guerra interestatal nas preocupações internacionais como um aspecto relevante de suas atividades mostram que pode ser muito precoce a hipótese de que a guerra internacional (entre Estados) seja uma instituição histórica em declínio, que tenderia a ser substituída ou pelo conflito intraestatal (guerras civis, guerras domésticas por ideologias, por identidades ou por recursos), ou por novas guerras, que envolvem situações de guerras civis com um misto de combatentes estatais (polícia e exército) e grupos armados violentos, cujos objetivos são privados (o lucro) e não o interesse nacional (segurança de Estado), ou, ainda, objetivos próprios da guerra interestatal (Kaldor 2019).

As percepções de ameaça, securitizadas pelas elites nacionais, derivadas ou de pressões militares, territoriais, de recursos naturais, ou até mesmo de identidade, ainda são capazes de gerar dinâmicas securitárias que conduzem aos dilemas de segurança. Esses dilemas podem ganhar uma proporção de conflito armado quando os medos e temores sobre as intenções ofensivas do estado vizinho (ou de alianças político-militares) não estejam claramente desvendadas, ou mesmo quando essas desconfianças possam ser potencializadas por causas nacionalistas ou por agentes externos.

Dessa forma, o conflito russo-ucraniano retoma aqueles dilemas de segurança conduzindo à explosão de mais uma nova guerra interestatal moderna. A própria existência de atividades militares regularmente frente a outros Estados, como as da Rússia, mostra que a ideia de paz perpétua kantiana (Kant 1989) é uma meta pacifista que ainda está longe de ser atingida, porque a própria existência da unidade operativa da guerra, o soldado, sempre aponta para a existência de contextos que se fundamentam na ideia de que o “pior dos casos” (Brooks 1997), ou seja, ser atacado por outro lado, é sempre uma probabilidade, daí a razão pela qual as sentenças contundentes de John Herz (1950,157) continuam tão vigentes:

*Esforçando-se por obter segurança quanto a tais ataques, eles [os Estados] são movidos a adquirir mais e mais poder de modo a escapar ao impacto do poder alheio. Isto, por sua vez, torna os demais mais inseguros e os obriga a prepararem-se para o pior. Como ninguém pode jamais sentir-se inteiramente seguro em tal mundo de unidades em competição, segue-se uma competição por poder, e o círculo vicioso de acumulação de segurança e de poder está instalado.*

Enfim, cortar o círculo vicioso da acumulação de poder (por razões de segurança) parece ser o ponto crítico que prospectivamente poderia determinar a ausência da guerra como instituição política. Enquanto as causalidades desse ponto crítico permaneçam, a guerra até poderá ter momentos de declínio, mas tais situações de não guerra não conduzem necessariamente à sua completa obsolescência. Ainda mais sobre essas causalidades estruturais que mantêm a guerra interestatal como instituição permanente no longo prazo. Assim, a guerra russo-ucraniana é um evento dos mais significativos na atualidade no que tange à repetição cíclica da guerra interestatal, num resultado histórico para o futuro muito além do papel que personalidades como Putin possam imputar à dinâmica do conflito.

Em outras palavras, as dinâmicas das guerras não são casuisticamente individuais. As lideranças de grandes poderes nunca parecem descartar a guerra quando têm por trás aspirações de objetivos nacionais que ultrapassam a própria figura individual da liderança, ou, ainda, quando seja expressa uma vontade coletiva ou de uma maioria para o movimento de um conflito.

Na verdade, a hipótese de que a guerra interestatal seja uma instituição em declínio parece ser uma verdade parcial. Podemos considerar para esta análise o fato de não haver existência de guerras durante as últimas seis décadas em regiões como a América Latina e a Europa Ocidental como um caso anômalo (Holsti 1996), quase em extinção, nos quais as agrupações regionais de Estados podem estar eliminando guerras entre eles por estarem construindo comunidades baseadas numa paz democrática, por assim dizer, numa comunidade de segurança<sup>7</sup>. Essas *anomalias* estão bem alinhadas aos dados sobre a guerra. No percentual de conflitos interestatais por região (1946-2014), a América Latina responde só por 4% das guerras interestatais, enquanto a Europa Ocidental respondeu, nesse mesmo período, por 2% (Villa 2020,177).

Porém, essas mesmas anomalias anotadas por Holsti (1996) não se aplicam a outras regiões do mundo em que as guerras interestatais continuam muito ativas.

*A guerra russo-ucraniana é um evento dos mais significativos na atualidade no que tange à repetição cíclica da guerra interestatal, num resultado histórico para o futuro muito além do papel que personalidades como Putin possam imputar à dinâmica do conflito.*

7. A ideia fundamental é que Estados eliminem as guerras enquanto as democracias não lutam entre si, dado o compartilhamento de valores democráticos liberais, criando com isso identidades ou comunidades de segurança, que permitem que os Estados eliminem seus conflitos violentos, ou que pratiquem mecanismos de resolução pacífica de conflitos.

Nessas regiões, dada a regularidade com que conflitos bélicos acontecem ainda no século XXI, parece haver ainda uma continuidade para o futuro. Os dados atuais de pesquisadores dos estudos de segurança parecem corroborar essa hipótese. Por exemplo, no período entre 1946-2014, o Leste da Ásia respondeu por 40% das guerras interestatais, enquanto o Oriente Médio representou 25% delas. Na sequência, os conflitos do Sul da Ásia respondem por 16% do total dos conflitos (Villa 2020, 177). Já nas primeiras décadas do século XXI, o Oriente Médio cresceu consideravelmente e logo respondeu por 50% das guerras interestatais, sendo a Rússia (na parte asiática) e o Leste europeu responsáveis pelos demais 50% dos conflitos que resultaram em guerras, entre elas a atual guerra entre Rússia e Ucrânia.

Isso significa, basicamente, que todas as guerras interestatais do século XXI estiveram concentradas em duas regiões do mundo. A inferência a partir desses dados parece bastante clara: o declínio da guerra como instituto histórico das relações entre Estados é assimétrico entre as regiões do globo. Em algumas áreas, os dilemas de segurança, bem como as dinâmicas e percepções de (in)segurança específicas, assim como a potencialidade de conflitos gerados por limítrofes territoriais e recursos naturais, parecem mais conectados às causalidades que afetam a segurança diretamente nessas regiões. Nesse sentido, a guerra Rússia-Ucrânia traz uma importante e relevante pergunta de pesquisa: Por que os conflitos e guerras acontecem com mais intensidade e regularidade em algumas regiões do mundo, enquanto em outras áreas a guerra parece uma anomalia, como sugere Holsti (1996), especialmente, em se tratando da América Latina?

Certamente, a guerra russo-ucraniana é uma situação isolada e diferente, porque ela não se esgota nos seus efeitos bilaterais nem regionais. Pelo contrário, ela traz impactos sistêmicos que vão além do palco da guerra: a sua deflagração envolve diversos alinhamentos diplomáticos e políticos, jogos de barganhas e interesses que não se encaixam numa geopolítica global, envolvendo os grandes atores do sistema para além dos países imediatamente envolvidos. Referimo-nos aqui aos Estados Unidos, à China e à própria Rússia (em diferentes ângulos e níveis), como mencionado anteriormente neste artigo, assim como a duas grandes organizações, a União Europeia e a OTAN.

Dessa forma, a guerra russo-ucraniana tem um significado diferente quanto aos realinhamentos políticos que produz no seu escopo, que vão além do regional, abarcando alianças sistêmicas (russo-chinesa de um lado e americana-europeia de outro). Certamente os realinhamentos securitários que a guerra russo-ucraniana produz também têm importantes impactos na segurança regional de outros atores, causados pelo potencial cenário de uma Rússia expansionista, que poderia agir para compensar seus medos e temores ao se expandir em direção a outros vizinhos para

além do Leste europeu e dos países bálticos, especialmente em países da região nórdica da Europa. É nessa gramática de guerra que se deve ler a decisão da Suécia e da Finlândia de quebrar um estado de neutralidade internacional, mantida desde finais da Segunda Guerra Mundial, para se alinharem aos países da OTAN, pedindo a sua inclusão nesta aliança político-militar ocidental.

Na verdade, a quebra da neutralidade sueco-finlandesa se junta às expectativas e temores sobre os cenários do expansionismo russo.

*[Era] preciso fazer parte da aliança para obter apoio militar em seus territórios em caso de ameaças russas. O fim da política de neutralidade da Finlândia e da Suécia, mantida desde 1945, reflete essa realidade. Também mostra que a percepção de ameaça na Europa já não é mais a mesma do passado. A equidistância na balança de poder Leste-Oeste deu lugar à sensação de perigo (Chrispim 2022).*

Essa percepção foi recolhida por documento oficial do governo sueco, em que justifica seu pedido de ingresso na OTAN, sinalizando que havia uma “deterioração do ambiente de segurança [na região]; como resultado das ações da Rússia” [e que] a invasão da Ucrânia pela Rússia é a mais extensa agressão militar na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. [Assim], os efeitos negativos para a segurança europeia e internacional são de grande alcance” (Government Offices of Sweden 2022, 7). De fato, a quebra de neutralidade daqueles dois países nórdicos foi um movimento de diplomacia securitária preventiva face a um cenário do “pior dos casos”, para o qual alerta constantemente o realismo ofensivo (Brooks 1997).

Essa percepção parece muito clara no documento citado do governo sueco: “A agressão da Rússia contra um parceiro da OTAN – a Ucrânia – também destacou os compromissos limitados da OTAN com não aliados e tornou claro que o artigo 5º [ataque a um integrante se estende a toda a organização] aplica-se somente à defesa de seus aliados”. “A defesa coletiva da OTAN não inclui a dimensão dos parceiros” (Government Offices of Sweden 2022).

A formalização pretendida pela Suécia e também pela Finlândia de membro com status de aliado da OTAN e, o mais importante, a inclusão de ambos os países no mecanismo de defesa coletiva (art. 5º do Tratado da Aliança Atlântica do Norte) apontam para um cenário prospectivo em que ambos os países têm o entendimento de que fazem parte de um típico cenário de o “pior dos casos”, como parte do alongamento territorial russo para territórios vizinhos.

O movimento de saída da neutralidade desses dois países para uma posição de maior envolvimento em favor de uma das partes é notavelmente um cálculo arriscado por parte dos países nórdicos, porém a percepção de ameaça russa ultrapassa uma posição de cautela que parece seguir o velho axioma de Aron (1962) e Waltz (1979) de que o primeiro, e eterno, objetivo das unidades políticas estatais é a sobrevivência.

O que o conflito russo-ucraniano representa para esses países é que, embora os dilemas de segurança internos à região nórdica com seus vizinhos ocidentais tenham sido substituídos por enraizados mecanismos de comunidades de segurança e paz democrática, outros dilemas de segurança continuam a existir no lado oriental das fronteiras, especialmente no caso da Rússia. De alguma maneira, esses temores implicam ainda outra variável da segurança europeia decorrente das dinâmicas de insegurança acarretadas com histórico de conflitos territoriais na Eurásia, variável esta vinculada ao conflito russo-ucraniano.

## **AS DINÂMICAS TERRITORIAIS DO CONFLITO RÚSSIA-UCRÂNIA: UM NOVO EXPANSIONISMO?**

Nem todos os conflitos territoriais não resolvidos geram dinâmicas de insegurança ou de guerras expansionistas. Isso não é obrigatoriamente uma constante em matéria de segurança, como já mencionamos no caso da América Latina, em que seus Estados ainda têm por resolver pelo menos dez conflitos territoriais; alguns desses se arrastam desde o século XIX (citando por exemplo, o caso da Bolívia e do Chile, ou ainda da Guiana Inglesa ou da Venezuela) e nem sempre têm conduzido esses países latino-americanos a conflitos violentos entre Estados ou às fortes dinâmicas geopolíticas expansionistas.

No entanto, como causalidade histórica, esses conflitos que envolvem disputas territoriais ainda são uma causa profunda de conflitos armados, especialmente na região da Eurásia. No caso do atual conflito russo-ucraniano, as reclamações históricas da posse geográfica são uma causalidade importante, embora, como dito anteriormente, não a causa única, mas talvez a principal. O que a guerra russo-ucraniana revela, no entanto, sobre essa dinâmica de conflitos territoriais é como esse evento bélico tensiona a segurança da região e, por consequência, afeta a segurança internacional.

Na região da Eurásia (especialmente no Oriente Médio, no Leste europeu e no Cáucaso) após a Guerra Fria, velhas disputas territoriais têm sido uma fonte importante de conflitos. Em países como Azerbaijão, Armênia, Chechênia, Dagestão, Geórgia e Moldávia, a maior parte dos conflitos em que tais países se envolveram nos últimos 20 anos incluiu o surgimento de territórios separatistas.

Alguns dos mais notáveis contemporaneamente são: (i) o conflito entre Armênia e Azerbaijão, países transcontinentais situados no Leste europeu e na Ásia, na região denominada de Cáucaso. O conflito ocorre pelo domínio do território de Nagorno-Karabakh; (ii) a Chechênia e o Daguestão, duas repúblicas autônomas que fazem parte da Rússia, localizadas no extremo Sudoeste do país, desde o fim da União Soviética no ano de 1991, e que têm enfrentado as forças russas em pelo menos duas guerras, ambas nos anos 1990; (iii) no ano de 2008, ocorreu a chamada Guerra da Ossétia do Sul, território localizado na Geórgia, com fortes minorias russas. Antes disso, outra região separatista do país entrou em guerra civil, a Abecásia. Em ambos os casos, a Geórgia tentou interromper um movimento separatista pró-russo, mas a maciça intervenção militar russa em favor do movimento separatista impôs um fim ao conflito. Como resultado, a Geórgia perdeu o controle de ambos os territórios; (iv) destaque também ao conflito da Transnístria, uma república separatista localizada entre os territórios da Moldávia e da Ucrânia no Leste europeu, tendo uma população formada por ucranianos, russos e moldavos. A região declarou sua independência da Moldávia logo após a dissolução da União Soviética, depois de uma guerra com a Moldávia, a chamada Guerra da Transnístria, ocorrida no ano de 1992. Mais tarde foi realizado um referendo, em 2006, e a partir desse evento a Transnístria se declarou independente da Moldávia, mostrando um desejo da população de uma possível incorporação à Rússia (Magnotta 2022); (v) finalmente, em 2014, com uma intensa crise política ocorrida na Ucrânia, o presidente ucraniano alinhado com o governo russo foi deposto, levando a uma escalada de tensões internas promovidas por grupos separatistas pró-Rússia ao Leste da Ucrânia, favoráveis à independência da Ucrânia nas regiões de Donetsk e Luhansk. Com a forte instabilidade doméstica na Ucrânia, a Rússia invadiu militarmente e anexou a península da Crimeia ao seu território em 2014, justificando a invasão sob o argumento da proteção aos cidadãos russos que viviam naquela região.

É notável que, em todos os conflitos nos quais territórios euroasiáticos estão envolvidos, dois aspectos sobressaem direta e indiretamente: a Rússia tem estado presente em quase todos com o uso da força militar, e esse conflito é seguido de referendos políticos que procuram ratificar a adesão à Rússia ou a independência (pró-russa) de tais territórios anexados ou influenciados política e etnicamente, como no caso da Transnístria, Donetsk e Luhansk. Também é evidente que existem fortes interesses geopolíticos russos vinculados, como a existência de importantes áreas estratégicas, a exemplo da Crimeia, ou na região da Chechênia, devido ao acesso ao mar Cáspio, além de ainda abrigarem oleodutos e gasodutos russos.

Nesse sentido, poderíamos pensar que essas novas pressões territoriais feitas pela Rússia são o retorno à geopolítica clássica, ao estilo da região *pivot* de Mackin-

der (2011), e que o novo expansionismo russo tem a ver com uma retomada das pretensões históricas que acompanham as elites políticas russas desde a época de Pedro, o Grande, e Catarina, a Grande, no século XVIII. Isso é uma forte evidência de que a Rússia segue com a tradição euroasiática de mais de dois séculos de continuidade de poderes expansionistas.

Porém, a novidade é que esse expansionismo não se esgotaria na mera ocupação territorial, mas sobretudo se vale de mecanismos políticos de expressões pouco agressivas (*soft power*), como os referendos para as populações a fim de consolidar as formas de expansionismo. Assim, por um lado, vemos os casos da União Europeia avançando politicamente ao incorporar como membros alguns estados do Leste europeu<sup>8</sup> e do Báltico na sua estrutura; e, por outro lado, a Rússia valendo-se de mecanismos políticos para referendar avanços territoriais e militares alavancando uma forma híbrida de expansão contemporânea na Europa e introduzindo impactos e interesses sistêmicos (vindos desde outros superpoderes), o que nos conduz ao ponto final deste artigo, sobre como ler o impacto das competências de poder sistêmicas refletidas no conflito russo-ucraniano.

## **A MULTIPOLARIDADE NA SEGURANÇA INTERNACIONAL NO COMUNICADO RUSSO-CHINÊS**

O impacto de uma guerra na Europa tende a ser agravado por dificuldades que transcenderão a geografia militar regional. Certamente os cidadãos europeus vão pagar uma conta mais alta, especialmente quando o inverno chegar, por suprimentos como gás, petróleo e eletricidade. Isso sem contar a insegurança alimentar que se desenha no cenário com a ausência de provedores a substituir o que costumamente vinha do Leste europeu, especialmente cereais, trigo e grãos.

A guerra desloca ainda o eixo econômico. Outros atores políticos como os EUA, mas principalmente a China, a qual vêm dando suporte às tentativas russas de se manter não apenas relevante aos antigos membros da URSS, mas também com poderio à altura de embates com os membros da OTAN, ganham destaque e se fortalecem no mercado econômico. A posição estratégica do apoio chinês e norte-americano, cada qual no seu restrito objetivo lado, condiciona não apenas as limitações econômicas que os europeus tanto do Leste como do Oeste devem enfrentar em poucos meses, quando o verão de 2022 acabar. Países como o Reino Unido já se mobilizam com uma renovação da matriz energética e com subsídio à população,

---

8. Em 17 de junho a Comissão Europeia fez formalmente a recomendação para o ingresso da Ucrânia na organização. O período de cinco anos para oficializar a candidatura já começou a correr. Isso não significa que os eventos de guerra tornem a Ucrânia automaticamente elegível para ocupar um posto de Estado-membro, mas serve de forte amparo à recomendação feita pelo comitê de candidaturas.

para que o consumo de energia seja planejado a fim de evitar um golpe ainda mais duro na economia local.

Na outra ponta, a economia chinesa também vem se preparando, expandindo interesses políticos e econômicos. Coincidência ou não, a invasão russa à Ucrânia aconteceu vinte dias após a publicação de um comunicado conjunto entre Rússia e China<sup>9</sup>, na qual ambas estabeleceram, de maneira bilateral, grandes linhas de uma nova ordem internacional multipolar, assim como estabelecem grandes alinhamentos para a segurança internacional e chamam a atenção para os desafios para sua segurança, especialmente ao que chamam de “forças externas”:

*A Rússia e a China se opõem às tentativas de forças externas de minar a segurança e a estabilidade em suas regiões adjacentes comuns, (Rússia e China) pretendem combater a interferência de forças externas nos assuntos internos de países soberanos sob qualquer pretexto e se opõem às revoluções coloridas, aumentando a cooperação nas áreas mencionadas (Kremlin 2022).*

A declaração conjunta russo-chinesa não só foi a declaração mais contundente entre ambas as grandes potências asiáticas, ao mapear de maneira enfática a agenda e os desafios de um mundo multipolar, mas é sobretudo a tentativa de lutar contra forças externas que minam a segurança e a estabilidade em suas regiões adjacentes comuns. É muito clara também a declaração na sua linguagem geopolítica dissuasória quando adverte outros grandes poderes do globo, como das Américas e da Europa, para não se transformarem em forças desestabilizadoras nas suas regiões contíguas. Sem muito esforço interpretativo, Rússia e China estão se referindo às pressões dos Estados Unidos e da mesma União Europeia sobre o Leste europeu e a região báltica, além de parte do Oriente Médio, no lado russo, e ao Leste asiático e parte do Sul da Ásia, especialmente em Taiwan, na parte chinesa.

Portanto, em termos regionais e geopolíticos, a linguagem direta e dura do comunicado russo-chinês indica de onde vem a identificação da principal ameaça de natureza estatal e também esclarece que uma guerra preventiva – procurando debelar a ameaça, antes mesmo da efetiva deflagração de um ataque – ou uma guerra preemptiva – baseada em evidências fortes e irrefutáveis, reveladoras da iminência de um ataque – se projetam para a Rússia e a China como cenários militares possíveis no que consideravam seu entorno estratégico, ou seja, as regiões adjacentes a ambos os grandes poderes.

---

9. Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China.

Porém, a declaração russo-chinesa foi ainda mais explícita quanto à securitização das ameaças para seu entorno estratégico, identificando claramente as alianças políticas e militares certamente ocidentais como responsáveis por adensar a concorrência geopolítica no entorno estratégico com o objetivo de desenvolver vantagens militares unilaterais. Em relação a isso, a preocupação com a política de expansão da OTAN rumo ao entorno estratégico da Rússia é muito explícita e objeto de uma linguagem dissuasória:

*As partes acreditam que determinados Estados, alianças e coalizões militares e políticas buscam obter, direta ou indiretamente, vantagens militares unilaterais em detrimento da segurança de outros, inclusive empregando práticas de concorrência desleal, intensificando a rivalidade geopolítica, alimentando o antagonismo e o confronto, e comprometer seriamente a ordem de segurança internacional e a estabilidade estratégica global. As partes opõem-se a um maior alargamento da OTAN e apelam à Aliança do Atlântico Norte para que abandone as suas abordagens ideologizadas da Guerra Fria, respeite a soberania, a segurança e os interesses de outros países, a diversidade das suas origens civilizacionais, culturais e históricas e exerça uma atitude objetiva em relação ao desenvolvimento pacífico de outros Estados (Kremlin 2022).*

Na declaração percebe-se o alerta direto à OTAN, com especial ênfase para o que o documento chama de *expansionismo da OTAN*. Desde o fracasso da OTAN em incorporar a Rússia (Webber et al 2012) em sua estrutura nos anos 1990, a verdade é que, coincidindo com os apontamentos de Mearsheimer (2022), o expansionismo político-organizacional da OTAN, especialmente ao incorporar na sua estrutura militar tanto países do Leste europeu (que pertenciam ao Pacto de Varsóvia, antiga estrutura militar soviética dos anos da Guerra Fria) como as ex-repúblicas soviéticas do Báltico (Estônia, Letônia e Lituânia) tem sido uma ação constante e gradual.

O documento identifica, numa perspectiva multidimensional, a Aliança Atlântica como um potencial instrumento ocidental de intervenção em assuntos de soberania, de segurança e até culturais, no entorno estratégico especialmente da Rússia. De fato, a declaração russo-chinesa, além de explicitar os objetos referentes à ameaça, utiliza uma gramática geopolítica própria dos tempos da Guerra Fria, quase nos mesmos termos da geopolítica clássica; no entanto, o objetivo do documento, quando se refere às “alianças e coalizões militares e políticas”, visa ainda a um objetivo dissuasivo que, logo, se transformaria numa estratégia preemptiva em relação à Ucrânia e, indiretamente, à OTAN.

Retrospectivamente, no comunicado de ambas as potências, embora a China por razões de necessidade (a questão de Taiwan) se visse solidária à Rússia, a verdade é que a elite política russa amarrou o apoio da China, ou no mínimo a sua neutralidade, ante o iminente ataque à Ucrânia.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É correto afirmar que fatores de ordem geopolítica e territoriais expansionistas tanto da Rússia quanto da OTAN estão na base da casuística que tensiona atualmente a segurança internacional, especialmente na região da Eurásia. Porém, colocado nesses termos, se abusaria de uma visão histórica determinista, que, na verdade, é muito mais complexa e só se pode compreender sob a luz da interdependência de múltiplos aspectos de segurança internacional multidimensional, bem ilustrados pelo conflito russo-ucraniano.

A guerra em si, na verdade, ativou a dinamização da interdependência de fatores multidimensionais à segurança internacional, pois os impactos não se esgotam na geopolítica nem nos mútuos dilemas de segurança. A guerra russo-ucraniana revelou impactos na segurança internacional cuja casuística não é unidimensional (militar/geopolítica) e sim multidimensional. A invasão militar russa por terra, aérea e marítima na Ucrânia se interliga a fatores geopolíticos de segurança energética (a construção do Nord Stream 2 e seu impacto sobre a segurança no Leste Europeu e de segurança humana dos cidadãos da Europa Ocidental com a possibilidade de ver seus suprimentos de gás diminuídos). Concomitantemente, os acontecimentos geopolíticos se desdobram numa outra dimensão da segurança humana, como é o fato de hoje existirem milhões de refugiados ucranianos pressionando junto às fronteiras do Leste europeu e da Europa Ocidental.

Para se ter uma ideia do impacto, até início de junho de 2022, as autoridades haviam registrado a partida de oito milhões de civis (ACNUR 2022), número obtido pela quantidade de passagens registradas nas fronteiras dessas regiões saindo da Ucrânia. Paralelamente à situação, entre esse contingente de milhões de refugiados ainda existe o problema de segurança alimentar, face à atenção nutricional a um imenso grupo de pessoas, sem contar o cessar da importante produção ucraniana que supria grãos a diversos outros países europeus.

Para além desses pontos supracitados, o conflito russo-ucraniano também tem outros impactos, como a questão simbólica das identidades, já que quase todos os que estão nas regiões do Leste europeu e da Ásia Central, onde há forte relação com o território e a ancestralidade do local. A guerra russo-ucraniana não é só uma disputa pela apropriação de territórios, ou um conflito originado pelos dilemas de

segurança mútuos da Rússia e da OTAN, mas também se trata de uma intensa disputa discursiva em que a guerra é justificada em nome da defesa e proteção dos direitos e da autodeterminação de minorias, no caso de minorias russas. A guerra russo-ucraniana consolida um padrão de conflito que aparece recorrentemente nas várias disputas e guerras da Eurásia, que vão desde Bósnia-Herzegovina até este derradeiro conflito.

Certamente, a constatação sobre a multidimensionalidade dos impactos da guerra sobre a segurança regional e internacional também não deve perder de vista o fato de que a guerra russo-ucraniana é a mais forte manifestação de um mundo multipolar também no tabuleiro militar, revisando com isso, a metáfora dos três tabuleiros de xadrez de Joseph Nye (2002), que ainda enxergava para inícios deste século a unipolaridade no tabuleiro global militar. Ainda mais relevante, todavia, persistem, como afirma o realismo ofensivo de Mearsheimer (2001), Estados revisionistas, que desde as guerras napoleônicas caracterizam e marcam a história euroasiática. ■

## Referências Bibliográficas

- ACNUR. 2022. "Ukraine Situation". *Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Global Focus*. <https://reporting.unhcr.org/ukraine-situation>.
- Aron, Raymond. 1986. *Paz e Guerra entre as Nações*. 2ª Ed. Brasília: Universidade de Brasília.
- Braun, Julia. "Qual o papel da Otan no confronto entre Rússia e Ucrânia?" *BBC News Brasil*, 2 de março de 2022. <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-60580704>.
- Brooks, S. 1997. "Dueling Realisms". *International Organization* 51 (3): 445–77. <http://www.jstor.org/stable/2703611>.
- Chahab, Martín. 2006. "Tendência dos conflitos armados". *Achegas.net – Revista de Ciência Política* 29 (Maio/Junho). [http://www.achegas.net/numero/29/martin\\_chahab\\_29.htm](http://www.achegas.net/numero/29/martin_chahab_29.htm).
- CNN Español. 2022. "El conflicto de Ucrania y Rusia explicado en 4 mapas". *CNN Español*, 18 de fevereiro de 2022. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/02/23/ucrania-rusia-conflicto-explicado-con-mapas-orix/>
- CNN Portugal. 2022. "Seis mapas que explicam o conflito entre a Ucrânia e a Rússia". *CNN Portugal*, 26 de fevereiro de 2022. <https://cnnportugal.iol.pt/guerra/seis-mapas-que-explicam-o-conflito-entre-a-ucrania-e-a-russia/20260228/62192b8e0cf21a10a4219ab4>.
- Cook, Nancy & John Harney. 2022. "Biden vai enviar forças americanas para a Europa Oriental". *Bloomberg Línea*, 29 de janeiro de 2022. <https://www.bloomberglinea.com.br/2022/01/29/biden-vai-enviar-forcas-americanas-para-a-europa-oriental/>.
- Chrispim, Denise. 2022. "Finlândia e Suécia abandonam neutralidade ao optar pela OTAN." *Poder360*, 20 de maio de 2022. <https://www.poder360.com.br/analise/finlandia-e-suecia-abandonam-neutralidade-ao-optar-pela-otan/>.
- Department of Peace and Conflict Research. 2022. *Uppsala Conflict Data Program (UCDP)*. <https://ucdp.uu.se/>.
- Fisher, Max. 2022. "Word by Word and Between the Lines: A Close Look at Putin's Speech". *The New York Times*, 23 de fevereiro de 2022. <https://www.nytimes.com/2022/02/23/world/europe/putin-speech-russia-ukraine.html>.
- Freedmann, Lawrence. 2004. *Deterrence*. Londres: Polity Press.
- Gaddis, John L. 2012. *George F. Kennan: An American Life*. New York: Penguin Books,
- G1. 2022. "Como é a região ucraniana de Donbass, que Vladimir Putin reconheceu como independente". *Globo.com*, 21 de fevereiro de 2022. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/02/21/como-e-a-regiao-ucraniana-de-donbass-que-vladimir-putin-reconheceu-como-independente.ghtml>.
- Government Offices of Sweden. 2022. "Deterioration of the security environment – implications for Sweden". *Ministry of Defense, Ministry for Foreign Affairs*, 13 de maio de 2022. <https://www.government.se/legal-documents/2022/05/ds-20228/#:~:text=Deterioration%20of%20the%20security%20environment%20%E2%80%93%20implications%20for%20Sweden%20Ds%202022%3A8&text=On%2016%20March%202022%2C%20the,Ann%20Linde%20led%20the%20deliberations>.
- Herz, John H. 1950. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma". *World Politics* 2 (2): 157–180. <https://doi.org/10.2307/2009187>.
- Holsti, Kalevi J. 1997. *The State, War and the State of the War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kant, Immanuel. 1989. *À Paz Perpétua*. Porto Alegre: L&PM.
- Kaldor, Mary. 1999. *New & Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Redwood City: Stanford University Press.
- Kremlin. 2022. "Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development". *Kremlin.ru*, 4 de fevereiro 2022. <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.

- Mackinder, Halford J. 2011. "O Pivô geográfico da história". *GEOUSP Espaço e Tempo (Online)* 15 (1): 88-100. <https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2011.74189>.
- Magnotta, F. 2022. "Depois da Ucrânia, surgem alertas sobre risco de a Rússia atacar a Moldávia". *UOL*, 28 de abril de 2022. <https://noticias.uol.com.br/colunas/fernanda-magnotta/2022/04/28/depois-da-ucrania-surgem-alertas-sobre-o-risco-da-russia-atacar-a-moldavia.htm>.
- Magocsi, Paul Robert. 2010. *A History of Ukraine: The Land and Its People. 2<sup>nd</sup> Ed.* Toronto: University of Toronto Press.
- Mearshheimer, John J. . 2022. "On Why the West is Principally Responsible for the Ukrainian Crisis". *The Economist*, 19 de março de 2022. <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearshheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis>.
- Mearshheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Powers Politics. 1<sup>st</sup> Ed.* New York: Norton & Company.
- Ministry for Culture and Heritage. 2014. "Map of the Russian Empire in 1914". *Ministry for Culture and Heritage*, 28 de agosto de 2014. <https://nzhistory.govt.nz/media/photo/map-russian-empire-1914>.
- Netto, Sérgio de Oliveira. 2020. "Legítima Defesa Preemptiva no Cenário Internacional". *JUS. COM.BR.*, 3 de janeiro 2020. <https://jus.com.br/artigos/78768/legitima-defesa-preemptiva-no-cenario-internacional>
- NUPRI USP. 2022. "Conflito Rússia e Ucrânia: política externa, segurança e interesses distribuídos". Vídeo do YouTube, 2:05:06. 21 de março de 2022. <https://youtu.be/mdT4wV0b8Dk>.
- Rodrigues, João Guerreiro. 2022. "Rússia-Ucrânia: o que é o Nord Stream 2 e porque é que importa? Portugal pode ser afetado?" *CNN Portugal*, 22 de fevereiro de 2022. <https://cnnportugal.iol.pt/gazprom/vladimir-putin/russia-ucrania-o-que-e-o-nord-stream-2-e-porque-e-que-importa-portugal-pode-ser-afetado/20290729/62150d540cf21a10a420f664>
- Tadeu, Vinícius. 2022. "Entenda o que é a Otan e o seu papel na crise entre Rússia e Ucrânia". *CNN Brasil Internacional*, 3 de fevereiro de 2022. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/entenda-o-que-e-a-otan-e-o-seu-papel-na-crise-entre-russia-e-ucrania/>.
- UOL. 2022. "Desde que Putin chegou ao poder, Rússia se envolveu em cinco guerras sangrentas". *UOL*, 2 de junho 2022. <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2022/06/02/desde-que-putin-chegou-ao-poder-russia-se-envolveu-em-4-guerras-sangrentas.htm>.
- Villa, Rafael Duarte. 2020. *Segurança internacional: leituras contemporâneas.* Curitiba: Intersaberes.
- Waltz, Kenneth M. 1979. *Theory of International Politics.* New York: McGraw Hill.
- Webber, Mark, James Sperling & Martin A. Smith. 2012. *NATO's Post-Cold War Trajectory: Decline or Regeneration?* Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137271617>.
- Como citar:** Lebelem, Cristiane & Rafael Duarte Villa. 2022. "A guerra russo-ucraniana: impactos sobre a segurança regional e internacional". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 112-136.
- To cite this work:** Lebelem, Cristiane & Rafael Duarte Villa. 2022. "The Russia-Ukraine War: Impacts on Regional and International Security." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (Jul-Sep): 112-136.

Recebido: 26 de junho de 2022

Aceito para publicação: 13 de agosto de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Foto: Bandeiras da Argentina e Brasil.  
Fonte: Artrix Deb/Shutterstock

# ARTIGO ACADÊMICO

---

Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento? ..... 138  
**Bernabé Malacalza & Juan Gabriel Tokatlian**

**CEBRI REVISTA**

Ano 1 / Nº 3 / Jul-Set 2022

ARTIGO ACADÊMICO

---

# Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento?

---

**Bernabé Malacalza**

**Juan Gabriel Tokatlian**

**Resumen:** Este es un esbozo de investigación cuyo propósito es intentar explicar dos procesos, no lo suficientemente abordados por la literatura académica, que hoy están vigentes en la relación entre Argentina y Brasil: la desintegración regional y el desacoplamiento bilateral. A partir de un análisis de la evolución del vínculo bilateral, aquí advertimos sobre los riesgos de la falta de diálogo estratégico y de diplomacia conjunta de tipo económica y ante el desastre, así como sobre las cada vez más frecuentes medidas individuales inconsultas y contrapuntos rígidos existentes entre ambos países.

**Palabras Clave:** desintegración regional; desacoplamiento bilateral; análisis de política exterior; relaciones Argentina-Brasil; MERCOSUR.

## **Argentina and Brazil: Between Disintegration and Decoupling?**

**Abstract:** This paper is a research draft that intends to explain two current processes in Argentina-Brazil relations, not sufficiently addressed by the academic literature: regional disintegration and bilateral decoupling. Based on an analysis of the evolution of bilateral ties, we call attention to the strategic risks associated with a lack of dialogue and joint economic and disaster-response diplomacy. We also warn about the increasingly frequent and inconsistent individual measures and rigid counterpoints between the two countries.

**Keywords:** regional disintegration; bilateral decoupling; foreign policy analysis; Argentina-Brazil relations; MERCOSUR.

**E**l devenir y la comprensión del vínculo bilateral entre la Argentina y Brasil han pasado por diferentes etapas. A lo largo del siglo XX hasta la década de 1980, el análisis estuvo dominado por perspectivas geopolíticas sobre los fenómenos de la competencia y la rivalidad por entonces prevalecientes en la relación entre ambos países. La tensión latente argentino-brasileña era, en parte, sucesora de la hispanoportuguesa. Los resabios de la época colonial, además de la falta de sincronización entre los respectivos procesos de desarrollo económico, contribuyeron a construir imágenes parciales y sesgadas en la visión que cada uno se fue formando del otro. Una resultante importante – e indeseable – de ello, señaló Helio Jaguaribe (1982), fue la intensificación de una disputa “retórica” por la supremacía en América del Sur hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. La literatura académica de la época se abocó entonces a estudiar los desencuentros y encuentros bilaterales signados por una historia de avances y retrocesos diplomáticos, acompañados de un bajo nivel de confianza mutua y de una muy escasa institucionalización de los lazos (Lafer & Peña 1973, Puig 1975, Perez Llana 1975, Tulchin 1980, Jaguaribe 1982, Peña 1982, Selcher 1985, De Camargo & Ocampo 1988).

Las transiciones a la democracia de la Argentina, en 1983, y de Brasil, en 1985, dieron inicio a una segunda etapa, cuando se incorporan al análisis en forma creciente elementos propios de una incipiente convergencia entre ambos. El proceso tendiente a mayores grados de integración política, que decanta posteriormente en la creación del MERCOSUR en 1991, da comienzo a una era de acuerdos: primero, asentados en el diálogo estratégico Alfonsín-Sarney (Russell & Hirst 1987, Hirst 1988a, Hirst 1988b); luego, ya en la década del noventa, bajo la fórmula del regionalismo abierto en un período de notable predominio de Estados Unidos, la potencia triunfante de la Guerra Fría. Desde allí, el análisis de los logros y las dificultades en el camino hacia la integración comercial moldea los trabajos académicos hasta el comienzo del siglo XXI (De Camargo 1992, Hirst 1992, Lafer 1997, Lladós & Guimarães 1999, Bernal-Meza 1999, Da Motta Veiga 1999, Bouzas 2001, Bouzas & Fanelli 2002).

La tercera etapa es inaugurada en los años 2000 dentro de una atmósfera de relaciones económicas relevantes, diálogos intersociales en ascenso y coincidencias en las orientaciones de política exterior entre ambos países que abren oportunidades para desarrollar una nueva agenda conjunta de integración. En ese contexto, parece

---

**Bernabé Malacalza** es investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

**Juan Gabriel Tokatlian** es profesor plenario y vicerrector de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

avanzar en Brasilia y Buenos Aires la “lógica de la autonomía” por sobre la “lógica de la aquiescencia” (Russell & Tokatlian 2013) en clave de aspiración de gran estrategia. La proverbial competencia de antaño se diluye, aumenta la cooperación, Brasil intenta proyectarse como una potencia emergente y la Argentina procura preservar una condición de poder regional. Son tiempos en que se configuran percepciones distintas sobre los dos países: sobresale más la autoestima brasileña y la sensación de declive argentino. En efecto, los trabajos académicos abordan las percepciones de las elites, aspectos relativos a la integración y lecturas sobre el origen de la crisis financiera internacional y su impacto en las relaciones argentino-brasileñas (Russell & Tokatlian 2002, Malamud 2002, Saraiva 2004, Candeas 2005, Vigevani et al. 2008, Bernal-Meza 2008).

Las visiones a favor de una vinculación más estrecha y prioritaria con Estados Unidos se van diluyendo al tiempo en que se fortalecen las voces que perciben a Asia como un espacio para establecer una relación más intensa y benéfica. Así como en algún momento del siglo XX fue la potencialidad de una “carta europea” y una “carta tercermundista” a los fines de diversificar las relaciones exteriores de diversos tipo, ahora comienza a gravitar la idea de la existencia de una atractiva “carta china” (Actis 2017). Sin embargo, desde la segunda década del siglo XXI, la interacción bilateral atraviesa una etapa de intensidad y profundidad relativas más atenuadas y complicadas respecto al periodo inmediatamente anterior (Pereyra Doval 2014, Actis 2015, Busso et al. 2017).

Una cuarta etapa más reciente analiza con amplitud tanto las variables sistémicas – el fenómeno del ascenso de China y su impacto en el vínculo bilateral y en la reprimarización de las economías – como las variables domésticas – las coaliciones gobernantes y sus divergencias internas (Frenkel & Azzi 2018, Pereyra Doval & Ordoñez 2020, Belém Lopes & Lopez Burian 2018, Scholvin & Malamud 2020, Merke & Stuenkel 2020). Los cambios en las concepciones socioeconómicas y en los paradigmas de relacionamiento externo habían sido más o menos simultáneos entre Argentina y Brasil. Cuando en Brasilia prevalecía una “lógica de la aquiescencia”, en Buenos Aires ocurría lo mismo; y a la inversa, cuando en Buenos Aires predominaba la “lógica de la autonomía”, en Brasilia era similar. Sin embargo, el elemento novedoso ocurre en 2019, a partir de la llegada al poder de Jair Bolsonaro, cuando se divisa un giro en la política exterior brasileña.<sup>1</sup> Así emerge una serie de trabajos

---

1. Nunca antes desde el advenimiento de la democracia en la Argentina y Brasil había surgido un mandatario en alguno de los dos países que sistemáticamente se manifestara agresivamente hacia el otro país, tal el caso del presidente Jair Bolsonaro. Quizás él expresa lo que se podría llamar la “diplomacia del enfado” y que Todd Hall (2011) desarrolló para definir una forma de política exterior: la *diplomacy of anger*. Para él ese tipo de diplomacia es un tipo específico de acción política que adoptan los decisores. Esta diplomacia tiene una lógica distintiva, sigue una trayectoria determinada y se despliega en ciertas ocasiones mediante una reacción vehemente que no pareciera actuar en función de un cálculo costo-beneficio. La “diplomacia del enfado” no es la demostración de una política exterior cínica, torpe o vacía. Puede ser un recurso efectivo, por ejemplo, respecto a la política interna (electoral, gubernamental), al tipo de liderazgo que se pretende demostrar y a la pugna frente adversarios domésticos. Puede localizarse en el más alto tomador de decisiones (un mandatario) y/o puede reflejarse en varios decisores. El enfado con la Argentina fue elocuente en el caso de Bolsonaro, pero también en el del canciller Ernesto Araujo y el ministro de economía Paulo Guedes.

que explican los retrocesos a través de la falta de coincidencia de los partidos en el poder, en cuanto a la política exterior, el modelo de desarrollo, la relación con las grandes potencias, o las diferencias ideológicas y percepciones de las elites (Frenkel & Azzi 2018, Caetano et al. 2019, Hoffmann 2020, Zelicovich 2020). En suma, en la actualidad han aumentado los análisis académicos de economía política que reflejan el evidente y gradual deterioro de la sociedad estratégica argentino-brasileña.

En este trabajo no interesa poner el foco en las implicancias que puede tener para la integración la existencia de posturas ideológicas opuestas y que podría constituir un fuerte agravante del deterioro del vínculo bilateral, sino en las causas profundas que han favorecido las tendencias a la desintegración regional y al desacoplamiento bilateral entre Buenos Aires y Brasilia. Las preguntas que aquí nos planteamos se relacionan con los factores de fondo: a) ¿en qué consisten los procesos de desintegración regional y desacoplamiento bilateral?; b) dentro de este contexto, ¿qué cuestiones clave del acoplamiento bilateral se muestran vigentes en los ámbitos diplomáticos políticos y económicos?, ¿cuáles se han roto o perdido?, ¿cuáles se perciben frágiles?; y c) ¿se puede proyectar una agenda para renovar y relanzar política y económicamente la relación bilateral?, ¿cuáles podrían ser los temas pertinentes?

## **DEFINIENDO DESINTEGRACIÓN REGIONAL Y DESACOPLAMIENTO BILATERAL**

Es posible afirmar que, desde mediados de la década del ochenta del siglo XX hasta los primeros tres lustros del siglo XXI, y a pesar ciertos vaivenes y tropiezos, la relación entre la Argentina y Brasil fue estable. En los últimos tiempos parece evidente un gradual e inquietante deterioro de la cultura de la amistad entre ambos países. Ello se manifiesta en dos procesos concretos: la desintegración regional y el desacoplamiento bilateral. El primero, en el plano subregional, está relacionado con el estado de la desintegración del MERCOSUR; el segundo, en el plano de las políticas públicas y de las interacciones económicas y sociales, está ligado al grado de desacoplamiento entre los dos países. Cabe remarcar, de entrada, que la mayoría de las investigaciones sobre las relaciones bilaterales argentino-brasileñas han centrado sus esfuerzos en tratar de explicar cómo y por qué ambos países han procurado asociarse. La desintegración y el desacoplamiento han sido, en cambio, muy poco estudiados: se los considera una anomalía y resultan, por supuesto, indeseables.

La noción de desintegración regional admite varias acepciones.<sup>2</sup> Una de ellas significa destruir por completo; otra, perder cohesión y fortaleza. La literatura de

2. Entre los estudios que abordan la cuestión de la desintegración podemos mencionar Eppler et al. (2016), Hooghe & Marks (2009), Jachtenfuchs & Kasack (2017), Jones (2018), Vollaard (2014) y Webber (2014).

relaciones internacionales identifica dos tipos de explicaciones analíticas al fenómeno de la desintegración: las basadas en factores exógenos y las centradas en los endógenos. La primera pone el acento en los cambios ambientales o sistémicos provocados por shocks externos, procesos de transición de poder internacional, crisis económica global, cambios en las percepciones de amenazas o declinación de la confianza mutua entre países socios. La segunda aborda cuestiones como las características institucionales intrínsecas, las condiciones de interdependencia económica, de infraestructura y sociodemográficas, las pujas domésticas, los cambios de régimen político y las divisiones ideológicas. No obstante, existen diversos caminos hacia la desintegración y, por lo tanto, resulta difícil formular una sola “gran teoría” al respecto. A los fines de este artículo, se asume que la desintegración, además de constituir la antítesis de la integración, refleja el ocaso de un modo de diseñar y aplicar políticas comunes y compartidas en una amplia gama de asuntos entre Estados que están vinculados por un acuerdo formalizado e institucionalizado cuyo propósito principal es configurar una comunidad política entre las partes.

*En los últimos tiempos parece evidente un gradual e inquietante deterioro de la cultura de la amistad entre [Argentina y Brasil]. Ello se manifiesta en dos procesos concretos: la desintegración regional y el desacoplamiento bilateral.*

La perspectiva más frecuente aplicada a la desintegración ha sido la que la define como el opuesto de la integración. Hablamos aquí de desintegración no como un *impasse* en la integración sino como un proceso multidimensional de distanciamiento y divergencia política, económica y social entre las elites y las sociedades de países que conforman un núcleo comunitario que involucra a gobiernos, empresarios, trabajadores, académicos, científicos, partidos políticos y demás actores de la sociedad civil. Ciertamente, a diferencia de la integración, ésta se enfoca en los procesos de pérdida del sentido social de comunidad, reducción de la interdependencia económica y ocaso de la convergencia política entre Estados. Esas dinámicas involucran, por ejemplo, la disminución de la cooperación y la provisión de muy escasos recursos para invertir en empresas comunes o la menor disposición al compromiso con valores compartidos que pueden promoverse a través del esfuerzo colaborativo. Un caso cercano es el de Colombia y Venezuela, que han escogido alineamientos internacionales claramente opuestos y que, de hecho, han socavado la integración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Otro ejemplo es lo que ocurrió con la Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia (SAARC), fundada en 1985. La organización

no ha podido organizar una cumbre desde 2014. La última correspondía a Pakistán, pero con el aumento de tensiones tras los ataques terroristas en Bombay en 2016, India boicoteó los intentos de realizar tal cónclave. Llevan ocho años sin reuniones y en ese lapso Pakistán consolidó una relación muy estrecha con China, mientras que la India fortaleció su acercamiento a Estados Unidos.

Siguiendo a Deutsch (1990), la integración es “una relación entre unidades en la cual éstas son mutuamente interdependientes y poseen en conjunto propiedades sistemáticas de las que carecerían si estuvieran aisladas... Un sistema integrado se encuentra cohesionado en la medida en que puede afrontar tensiones y presiones, soportar desequilibrios y resistir divisiones”. Así, entonces, la integración es un proceso amplio, intenso y profundo que implica la vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica, diplomática e incluso militar entre dos o más naciones. En síntesis, y siguiendo a Deutsch, la experiencia del MERCOSUR, en especial, en materia de integración muestra niveles elementales de cohesión. Ha podido mínimamente, con marchas y contramarchas, “afrontar tensiones y presiones, soportar desequilibrios y resistir divisiones”. No obstante, se refleja la ausencia de “las condiciones de fondo” para una integración exitosa. Es decir, aún se carece de “1) relevancia mutua de las unidades, 2) compatibilidad de valores y ciertas gratificaciones conjuntas reales, 3) comprensión mutua y 4) cierto grado de identidad o lealtad común generalizada”.<sup>3</sup>

A su turno, la noción de desacoplamiento bilateral refiere a la brecha entre compromisos asumidos en un vínculo bilateral y las políticas nacionales específicas vinculadas con dichos compromisos. Se trata de la diferencia entre lo prometido o estipulado formalmente y lo efectivamente consumado o concretado. En ese sentido, cabe diferenciar el desacoplamiento provocado, absoluto e inmediato del desacoplamiento contingente, relativo y gradual. El primero está signado por la determinación, de una de las partes, de provocarlo a través de un sistema amplísimo de acciones y/o sanciones inmediatas, categóricas y definitivas. El ejemplo hoy de Rusia y Occidente es ilustrativo. El segundo surge de una dinámica de acción-reacción y, a

---

3. Cabe aclarar que los dilemas de la integración son notorios a lo largo y ancho de América Latina. Un balance de la integración en la región entre finales de los 80 y comienzo de los 90 – de hace más de 30 años – identificaba las cuestiones que frenaban, obstaculizaban o impedían que el impulso asociativo derivara en una mayor integración. La enumeración, acotada, puede poner de relieve algunas constantes que década tras década se repiten: a) vacilación política debido al lugar distinto que cada gobierno le otorgaba a la integración; b) escasa disposición o capacidad innovadora del empresariado; c) fragilidad social derivada de la débil participación de la ciudadanía en esos proyectos; d) disparidad regional entendida como las extremas diferencias de desarrollo socioeconómico inter e intranacionales; e) insuficiencia infraestructural por la ausencia de una base física (puertos, fuentes de energía, etc.) y comunicativa (transporte, vías, etc.) acorde con la necesidad de intercambio comercial y contacto humano; f) aversión a la supranacionalidad – esto es, rechazo a ceder soberanía nacional y a aceptar la autonomía de órganos e instituciones superiores a cada Estado –; g) bajo nivel de cumplimiento de los compromisos comerciales adquiridos; h) divergencia en las opciones estratégicas de política exterior y de defensa de los países; i) reiteradas situaciones conflictivas en áreas fronterizas; j) diversas crisis económicas individuales y colectivas – por ejemplo, la de la deuda externa –, k) escaso respaldo, y eventual entorpecimiento, al proceso integracionista regional y subregional por parte de Estados Unidos; y l) insatisfacción de las naciones menores por los limitados beneficios logrados y por la persistencia de asimetrías no corregidas. Ver Tokatlian (2012).

diferencia del anterior, no está hecho *ex profeso*, es relativo, cubre una amplia gama de temas y asuntos, y es gradual porque es paulatino y va desplegándose en el tiempo. Un ejemplo reciente de este tipo de desacoplamiento bilateral es el de Colombia y Venezuela. Advertimos que el sendero que podría transitar el desacoplamiento argentino-brasileño se podría asemejar al reciente de los dos países andinos.<sup>4</sup>

El concepto de desacoplamiento bilateral que aquí empleamos comprende tres ámbitos: el político, el económico y el social. En primer lugar, el *ámbito político* refiere a aquellas acciones unilaterales que puede desplegar cualquier Estado, no precedidas de consultas con su contraparte y que podrían afectar seriamente el vínculo bilateral. Aquí asumimos que la política del *fait accompli* entre actores que no son grandes potencias es algo más que la antítesis de la consulta y el diálogo: refleja y puede conducir al eventual ocaso de un modo de articular y converger sobre políticas, medidas y formas de mitigar riesgos y aprovechar oportunidades mutuamente convenientes. En segundo lugar, el *ámbito económico* involucra el debilitamiento de las fuerzas productivas y la disminución de sus conexiones en dimensiones tales como el comercio, el financiamiento, las inversiones o la colaboración en ciencia y tecnología. Así, por ejemplo, podría implicar una disminución del volumen de importaciones y exportaciones entre ambos países, una caída paulatina de la interdependencia comercial; la erosión de la infraestructura de conexión o del entramado científico-tecnológico; la reducción de la inversión relacionada con la tecnología en los mercados de cada uno, o una menor disposición a la creación de empresas binacionales o conjuntas. Finalmente, el ámbito social se refiere a la pérdida de sentido de comunidad, de amalgama de valores compartidos, de lealtades a compromisos adquiridos, y de disposición a la supranacionalidad de ambas partes.

Reinhard Wolf (2002) presenta una escala de comportamiento entre países socios que se extiende desde una estrecha asociación hasta una creciente rivalidad. La escala comprende cuatro niveles que bien podrían ser leídos desde una mirada puesta en el comportamiento de países intermedios como la Argentina y Brasil. El primer nivel sería el máximo ideal positivo; por ejemplo, significa compartir una visión en materia de integración regional, buscar la concertación de posiciones en foros multilaterales, coordinar acciones para desactivar crisis vecinales, evitar posibles carreras armamentistas y/o contener interferencias externas en el área geopolítica compartida. En el segundo nivel decrecería el entendimiento y se pasaría a una ausencia de medidas colectivas o colaborativas, la reducción de consultas, la tentación de acciones unilaterales; todo lo cual generaría niveles de desconfianza y

---

4. Habrá que observar con detenimiento si el triunfo de Gustavo Petro en Colombia y el fracaso del *"regime change"* en Venezuela (promovido activamente por Washington y secundado sin disimulo por países como la Argentina – gobierno de Mauricio Macri –, y Brasil – gobierno de Jair Bolsonaro) pueden implicar un intento de revertir, así sea muy gradualmente, el desacoplamiento entre Bogotá y Caracas.

reduciría los espacios para el acuerdo. El tercer nivel podría alcanzar una situación inquietante donde serían más frecuentes las medidas individuales inconsultas, los contrapuntos rígidos y las tensiones bilaterales, hasta llegar a un extremo de conformación de sistemas de alineamientos antagónicos en política exterior, donde cada uno de los países se pliegue a una gran potencia diferente. Finalmente, el cuarto nivel correspondería a un escenario límite: el antagonismo enraizado. ¿Se encuentran hoy la Argentina y Brasil en una situación de desacoplamiento tal del vínculo que podría asemejarse al “nivel dos” detallado por Wolf o podríamos ir, por acción u omisión, camino hacia el “nivel tres”? En las dos últimas décadas, ¿qué cuestiones unieron y cuáles dividieron a Buenos Aires y Brasilia? ¿Pudieron ambos países (sus Estados y sociedades) asumir un diálogo estratégico profundo y amplio como el que caracteriza al “nivel uno”?

Es fundamental comprender que detrás del desacoplamiento suele haber una promesa incumplida, una frustración honda, una confianza perdida, una reforma irrealizada. En esencia, ello significa la primacía de la política doméstica: en el balance entre imperativo interno y responsabilidad internacional, se privilegia lo nacional. Evidentemente, la mayor interdependencia que se supone tener es percibida, después de un conjunto de experiencias, por una o ambas partes como costosa, disfuncional o intolerable: la base social y material que entrelazaba a los actores se lesiona y resulta preferible y probable el “cortarse solo”.

## **BUENOS AIRES Y BRASILIA: LO VIGENTE, LO PERDIDO Y LO FRAGIL**

Las relaciones entre la Argentina y Brasil han estado marcadas, principalmente, por la historia de las políticas exteriores de ambos países y sus interacciones. Las construcciones de poder, los equilibrios regionales y las instituciones comunes de la integración fueron consecuencias directas de ejercicios diplomáticos impulsados por los gobiernos. De la misma forma, estas políticas han sido responsables de la cooperación y el conflicto, del acoplamiento y del desacoplamiento. No obstante, la política exterior exhibe importantes signos de complejidad en su formulación y en sus alcances, conformando una realidad que gravita más allá del curso de las relaciones diplomáticas para cubrir un amplio espectro de lazos en el ámbito económico-comercial y social-ciudadano.

La dinámica acoplamiento/desacoplamiento no es un proceso que avance de forma ordenada. No puede serlo debido a que se desarrolla a partir del accionar de una multiplicidad de actores de la política, la economía y la sociedad atravesados, a su turno, por fuerzas y fenómenos globales. Cada uno de ellos persigue objetivos que coinciden en algunas ocasiones, y cuando no lo hacen se origina una competencia

que tiene lugar en diferentes ámbitos. Del resultado de estas pujas se va derivando el desarrollo de la dinámica, muchas veces contradictoria, puesto que coexisten fuerzas centrífugas y centrípetas de la relación bilateral, cuyo peso va variando según los contextos y/o los paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo imperantes. Un modo de aproximarse a la cuestión es examinando la articulación bilateral en tres ámbitos: el del diálogo estratégico y la coordinación ante las grandes potencias, el de la diplomacia económica y el de la diplomacia ante el desastre.

## **El diálogo estratégico y la coordinación frente a las grandes potencias**

Uno de los espacios en donde ha mermado la disposición mutua al diálogo estratégico y la coordinación frente a las grandes potencias ha sido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Desde 2004, ambos países habían acordado un mecanismo de consulta y voto de forma conjunta cuando uno de ellos ocupara un asiento como miembro no permanente. Dicho mecanismo consistía en designar un diplomático del otro país para integrar la misión del país que tenía designado el asiento. Brasil cumplió este acuerdo durante su periodo de dos años como miembro no permanente entre el 1 de enero de 2004 y finales de 2005, mientras que Argentina hizo lo propio en el bienio 2005-2006. Sin embargo, esta práctica de la “silla compartida” fue abandonada cuando Brasil ocupó un asiento en los periodos 2010-2011 y 2022-23, y en el periodo 2013-2014, cuando hizo lo propio Argentina.<sup>5</sup> Tampoco, en ese ámbito, las propuestas argentina y brasileña respecto de una eventual reforma del Consejo de Seguridad han coincidido, pues Brasil ha buscado un asiento individual permanente y Argentina ha promovido la idea de un sistema rotativo.

La carencia de diálogo, consulta o compromisos prácticos sobre posturas diplomáticas es ya una constante en el G-20, donde ambos países participan en calidad de miembros. Para la Argentina, que Brasil se retirara de CELAC en enero de 2020, un ámbito que justamente este país había impulsado, en su momento, junto con México, no ha sido un dato menor. En votaciones estratégicas, como han sido la reelección de Luis Almagro al frente de la OEA en 2020, y las elecciones de la presidencia del BID en 2020 y de la CAF en 2021, Buenos Aires y Brasilia votaron diferente; y en resoluciones importantes sobre la Guerra en Ucrania, como la ES11/1 de la Asamblea General y la A/HRC/49/L.1 de la Comisión de Derechos Humanos, no coordinaron posturas. No obstante, más recientemente, y a contramano de esta tendencia, ambos países – y de manera conjunta con Uruguay y Paraguay – acordaron la creación de un grupo de negociación sobre cambio climático en el marco de

---

5. Ver al respecto Ares (2003).

la COP 26 en Glasgow. En suma, en esta materia, con algunas afinidades y muchos distanciamientos, está claro que ha predominado la “lógica del desacoplamiento”.

Otro de los ámbitos de convergencia política podría ser el campo de la defensa, donde podrían articularse visiones y acciones con respecto a las misiones de paz, la cooperación transfronteriza, el rol en alianzas militares y procesos de paz, en la cooperación en torno al resguardo del Atlántico Sur como zona de paz. Hacia 2002, ambos países coincidieron en la condena al terrorismo internacional y en la coordinación en la Triple Frontera a partir de la creación del mecanismo 3+1.<sup>6</sup> También lo hicieron en Haití (2004-17), mediante la presencia de cascos azules en la MINUSTAH y la articulación diplomática a partir de 2005 a través del mecanismo ABC+U, de manera conjunta con los embajadores de Chile y Uruguay. A su vez, cabe destacar los ejercicios militares combinados anuales (por ejemplo, “Fraterno”, “Guaraní” y “Cruzex”); las instancias de intercambio de experiencias, como la Reunión Regional de Intercambio Militar (RRIM); el programa de intercambios de oficiales de las distintas fuerzas; la participación de la Fábrica Argentina de Aviones “Brigadier San Martín” (FAdeA) como proveedor de partes para el avión militar Embraer KC-390 y la provisión de motores y chasis por parte de la planta IVECO de la Provincia de Córdoba para la fabricación del vehículo blindado a rueda VBTP Guaraní 6x6, o más recientemente la conformación del “Comité Bilateral de Emergencia por el Covid-19” (DPDN 2021).

Sin embargo, ni Brasilia ni Buenos Aires acordaron posiciones con respecto a ciertos aspectos relevantes de sus relaciones con Estados Unidos: Argentina fue designado aliado extra OTAN en 1997 y Brasil en 2019.<sup>7</sup> Cuando en mayo de 2019 Trump notificó al Congreso su decisión de designar a Brasil como aliado extra OTAN del país, Bolsonaro correspondió el gesto: primero, al realizar la primera visita a la sede del Comando Sur en Miami de un presidente en la historia brasileña; segundo, al mostrar sintonía con el despliegue del Operativo Amazonas, un ejerci-

6. De acuerdo con documentos y pronunciamientos oficiales de la época, para Estados Unidos la importancia de la Triple Frontera (TF) como zona propicia para el “extremismo islámico” es anterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Ese evento puso a la TF en la mira de Washington; tanto que, como lo narra en el libro *War and Decision* el ex subsecretario de Defensa Douglas Feith, el entonces secretario de Defensa Donald Rumsfeld contempló un ataque de retaliación contra Al Qaeda en América del Sur, en la Triple Frontera, a pesar de que los ataques no se hubieran preparado ahí ni se hubieran perpetrado por las denominadas “células dormidas”. A su vez, el 10 de octubre de 2001, en una audiencia en el Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes, el presidente del Subcomité, Cass Ballenger (Republicano, Carolina del Norte) aseveró: “También nos enfocaremos en el terrorismo en América Latina y cómo se relaciona con la guerra contra las drogas...Ambos comparten una relación simbiótica”. El informe sobre *Patterns of Global Terrorism* en 2001 del Departamento de Estado también le dedicó una sección extensa a la TF, superior a los breves tres párrafos de 2000. En 2002 y en buena medida para evitar ser identificados como un problema de seguridad para Estados Unidos, aumentar la confianza entre las partes, procurar una colaboración equilibrada, preservar márgenes de autonomía y mantener a distancia a Washington dado el valor estratégico del Acuífero Guaraní, se acordó el esquema 3 (Argentina, Brasil y Paraguay) más 1 (Estados Unidos) en torno a la Triple Frontera, destinado a intercambiar información de inteligencia. Los gobiernos de Duhalde, Kirchner y Fernández de Kirchner fueron meticulosos en el cumplimiento del acuerdo. Así, en una entrevista al diario Perfil (23 de noviembre de 2014), el coronel Joseph Napoli, quien fuera por años la máxima autoridad militar de la Embajada de EE. UU. en Buenos Aires, afirmó: “la relación entre la Triple Frontera y la amenaza del terrorismo no es tan fuerte como creíamos en 2001”.

7. Ver al respecto Berg (2022).

cio de simulacro militar en la frontera con Venezuela que coincidió con la visita del entonces Secretario de Estado Mike Pompeo (Nepomuceno 2020). Cabe añadir, en ese sentido, que ningún presidente argentino visitó el Comando Sur; por lo que resulta evidente que los lazos militares entre Estados Unidos y Brasil son mucho más intensos que el vínculo argentino-estadounidense en esta materia; algo que tiene antecedentes históricos y que hoy sigue diferenciando a Buenos Aires y Brasilia. En parte, ello obedece al papel y peso de las fuerzas armadas brasileñas en el marco de las relaciones civiles-militares de ese país.

La coordinación entre Brasilia y Buenos Aires estuvo ausente, además, en el caso del proceso de paz en Colombia. Argentina, por ejemplo, asistió en 2016 a la firma del acuerdo entre el gobierno colombiano y las FARC en Cartagena, mientras que Brasil no lo hizo, reflejando diferentes miradas y grados de compromiso con el asunto. Asimismo, en un espacio común de suma importancia estratégica como el Atlántico Sur se ha evidenciado un alarmante deterioro de mecanismos de consultas. La decisión de los gobiernos de Temer, y posteriormente de Bolsonaro, de autorizar el establecimiento de una escala regular en su territorio para aviones militares británicos que se dirigen a Malvinas es quizás el ejemplo más contundente. Se trata, pues, de un retroceso en uno de los pilares principales de los acuerdos Alfonsín-Sarney (Cisneros & Escudé 2000, 534). A ello hay que sumar el estancamiento del mecanismo de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS); en parte, por la desatención de Brasil, pese a infructuosos esfuerzos de Argentina por relanzarlo, mientras el Atlántico Sur continúa configurándose como un espacio de disputa y proyección geoestratégica de las grandes potencias (Reyes 2021).

Es quizás la política nuclear el ámbito donde más ha avanzado el diálogo estratégico Buenos Aires-Brasilia desde la Declaración de Foz de Iguazú en 1985. Cabe resaltar la labor de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), creada en 1991 para propiciar el entendimiento en esta materia.<sup>8</sup> En 2005, se firmó la Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre Política Nuclear y el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación con Brasil para el Desarrollo de la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear en Materia de Reactores, Combustibles Nucleares y Residuos. Además, la creación de la Comité Binacional de Energía Nuclear (COBEN) en 2008 permitió habilitar una serie de proyectos conjuntos como la construcción de los reactores RA-10 y RMB, la constitución de una Empresa Binacional de Enriquecimiento

---

8. En julio de 1991, ambos países sellaron el acuerdo de salvaguardias nucleares bilaterales (SCCC) que creó la ABACC para su ejecución. En diciembre de ese año, los dos países, la ABACC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) firmaron también un acuerdo para la aplicación de salvaguardias amplias. Este Acuerdo Cuatripartito (AC) cumple las exigencias del TNP; cualquier protocolo adicional sería una enmienda. La ABACC y el AC constituyen los pilares fundamentales sobre los cuales se apoya la decisión estratégica de la Argentina y Brasil para el uso de la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos. Desde su adopción, éste ha sido un ejemplo mundialmente reconocido en materia de no proliferación.

de Uranio, la promesa de colaboración en la construcción del submarino nuclear brasileño y otros. Un punto muy importante a resaltar durante este período es el diálogo en foros internacionales y frente al tratado de no proliferación (TNP) y principalmente en cuanto a la posición que ambos adoptaron frente al Protocolo Adicional del Tratado de No Proliferación, acordando su rechazo hasta tanto las potencias nucleares no comenzaran a cumplir con sus compromisos asumidos en el TNP en materia de desarme nuclear. Esa posición común llevó, en 2011, a que el Grupo de Suministradores Nucleares aceptara el Acuerdo Cuatripartito (Argentina, Brasil, ABACC y OIEA) como criterio alternativo a la firma del Protocolo Adicional, lo que significó un reconocimiento de ambos países como pilares del régimen de no proliferación (Balbino 2021). Sin embargo, esta amplia y valiosa agenda de cooperación no logró traducirse en desarrollos conjuntos efectivos, y ambos países terminaron priorizando sus desarrollos nucleares individuales.<sup>9</sup> Más recientemente, Brasil ha decidido iniciar negociaciones con la IAEA sobre las salvaguardias (conocidas como procedimientos especiales) para poder utilizar combustible nuclear en su programa de submarinos de combustión lenta; y, como consecuencia del acuerdo entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia (conocido como el marco de seguridad AUKUS) han aumentado las presiones para que Brasil adopte el protocolo adicional, lo que podría poner en jaque al acuerdo cuatripartito de salvaguardias con Argentina en el marco de la ABACC.<sup>10</sup>

Desde 1983 a la fecha, la concertación entre Argentina y Brasil en materia nuclear se ha planteado dos misiones principales. Primero, garantizar la transparencia, reforzar la democracia, afianzar el control civil en un área sensible y consolidar una región en paz. Segundo, preservar la simetría en una dimensión clave de la relación bilateral, superar la pugnacidad que por décadas robusteció el poder de las fuerzas armadas en ambos países y entorpeció la integración, asegurar que el vecino no desarrolle planes nucleares con fines militares, y tener una buena carta de presentación internacional como actor nuclear responsable. Los beneficios para los dos países, la región y todo el régimen global de no proliferación fueron y son palpables; por lo que cualquier intento individual o unilateral de avanzar por fuera de estos ejes fundamentales dinamitaría la confianza cons-

9. La crisis del régimen de no proliferación nuclear empezó hace mucho, pero la invasión de Rusia a Ucrania la podría profundizar y esta profundización tendría, entre otros, un eventual impacto indeseable en la relación entre la Argentina y Brasil. Distintas naciones, antes y después de la invasión rusa a Ucrania, han mostrado lo que llamamos una "tentación" nuclear. Por ejemplo, en 2019 el hijo del presidente de Brasil, Eduardo Bolsonaro, reivindicó el desarrollo de armas nucleares para que su país fuese "más respetado". Sintéticamente, el régimen de no proliferación nuclear, ya en situación crítica, ha sido socavado de manera dramática por varios países, al menos en sus anuncios y denuncias. Es probable que se abra, ahora sí, una caja de Pandora en materia de proliferación nuclear: ¿se pasará de la "tentación" al "impulso" nuclear? Si esto fuese verosímil, es urgente un nuevo diálogo entre la Argentina y Brasil sobre el tema. La creación de la ABACC en 1991 fue un hito histórico en Latinoamérica y un modelo único en el Sur Global. Un potencial desacoplamiento mayor al ya existente entre los dos países puede conducir a un escenario estratégico muy complicado. Esté quien esté en los gobiernos en Brasilia y Buenos Aires, es imperativa una franca conversación al respecto.

10. Ver al respecto Comunidad Submarinista Latinoamericana (2022).

truida trabajosamente durante casi cuarenta años, poniendo en riesgo la estabilidad y la seguridad regional.

Otro de los ámbitos estratégicos en los que se ha manifestado la lógica de acoplamiento/desacoplamiento es el de la industria espacial y satelital. En el campo bilateral, al día de la fecha el proyecto más significativo de cooperación espacial es el SAC-E o SABIA-MAR (satélite argentino-brasileño de Información en Alimento, Agua y Ambiente), el primer satélite construido de manera conjunta entre ambos países desde 2011 (Diez 2016). Sin embargo, no es irrelevante recordar que, a raíz del acuerdo de Argentina con China para la instalación de la Estación de Espacio Lejano en Neuquén, se incrementaron los esfuerzos de Washington por vincular estas actividades de Beijing con una hipotética proyección militar. Asimismo, tras los gobiernos de Lula y Dilma, Brasil – en círculos civiles y militares – fue buscando la ocasión para enviar una señal a Washington de que ellos preferían a Estados Unidos. Por esa razón, en 2020, se firmó el Acuerdo de Salvaguardas Tecnológicas que permite el lanzamiento de cohetes y satélites que empleen tecnología estadounidense desde la base brasileña de Alcántara. En ambos casos, los acuerdos con las grandes potencias fueron resultantes de consensos domésticos. En el caso argentino, el acuerdo fue negociado por la administración de Cristina Fernández, aprobado por ley en el Congreso, y ejecutado durante el gobierno de Mauricio Macri; mientras en el caso brasileño surgió de una reunión bilateral entre Bolsonaro y Trump en 2019, para luego ser enviado y aprobado en el Congreso. “Neuquén/Alcántara” epitoma un desacoplamiento que no es marginal de la vinculación entre la Argentina y Brasil en relación con China y Estados Unidos. El campo espacial es un ámbito sensible y donde han aumentado recientemente las presiones del Comando Sur para aislar a China.<sup>11</sup>

## La diplomacia económica conjunta

En los ochenta y hasta principios de los noventa, académicos, políticos y comunicadores hablaban del abandono de las hipótesis de conflicto recíprocas. La creación del MERCOSUR y el establecimiento de la ABACC, entre otros, reflejaban un símil con la relación entre Francia y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial. París y, entonces, Bonn forjaron una amistad basada en la complementariedad de sus fortalezas y atributos. La idea de una especie de complemento relativamente equilibrado entre la Argentina y Brasil fue más una aspiración que una realidad. No obstante, estimuló muchos avances muy fructíferos. A inicios del siglo XXI, y en parte por las recurrentes crisis económicas argentinas, el símil de convergencia

---

11. Ver al respecto Szuba (2020).

francoalemana se diluyó y el vínculo se comenzó a equiparar a la buena, pero asimétrica, relación entre Estados Unidos y Canadá. Así, durante las primeras dos décadas de este siglo, los indicadores económicos – tal el caso del PBI – reflejan una mayor asimetría en favor de Brasil.

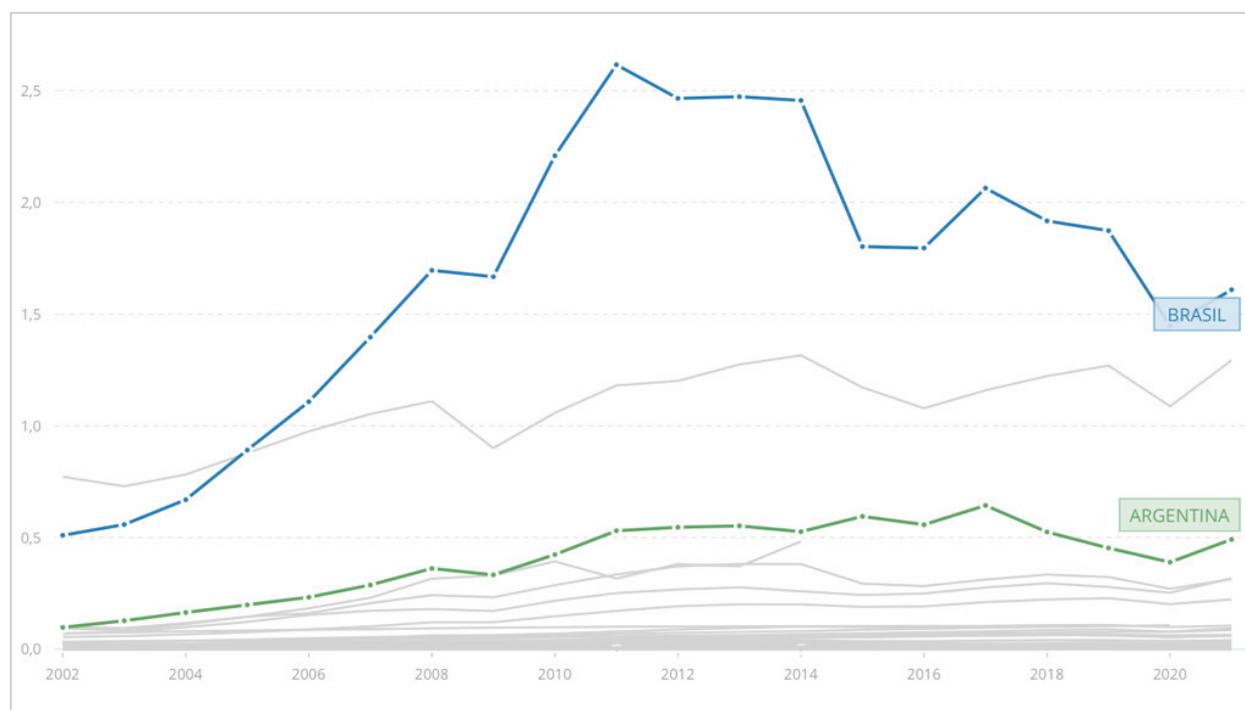


Gráfico 1. Evolución del PBI de Argentina y Brasil a dólares en precios actuales (2002-2021). Fuente: Banco Mundial

Inmediatamente después de la crisis de 2001, comenzó a aflorar la sintonía argentino-brasileña. Brasil acompañó de manera consistente y rotunda a Argentina en su demanda por el problema de la deuda ante los organismos internacionales de crédito y en diferentes foros internacionales. Las prédicas de Fernando H. Cardoso, primero, y Lula Da Silva, después, fueron fundamentales en ese entonces para hacer conocida la problemática argentina ante diferentes mandatarios. No obstante, cabe también señalar que este importante respaldo presidencial no se tradujo finalmente en la concertación de posiciones comunes para negociar con el Fondo Monetario Internacional, puesto que ambos países tenían diferentes situaciones de deuda y orientaciones en la política fiscal. Algunos años más tarde, tras la negociación de la deuda argentina, una medida reflejó una mayor sintonía bilateral: la cancelación anticipada en común acuerdo de las deudas de Brasil y Argentina con el FMI en diciembre de 2005. Se trató, pues, de un intento de ambos de dar una señal de autonomía en el manejo de las políticas económicas, aún pese a las diferencias que existían entre las carteras de economía de Brasilia y Buenos Aires.

El entendimiento en materia financiera continuó en 2009, en plena crisis financiera global, cuando Argentina y Brasil acordaron un *swap* de monedas que le permitía a cada país tener disponible un crédito en reales o en pesos por el equivalente a 1500 millones de dólares, con un plazo de 3 años. Esta medida, que implicaba un compromiso de asistencia mutua frente a la crisis, no fue reactivada luego, pese a un pedido de asistencia de Argentina en 2014. Por aquel entonces, Buenos Aires había conseguido un apoyo tibio de Brasil en su reclamo de la deuda. La sociedad de palabra funcionaba en los foros multilaterales donde Argentina reclamaba una solución al conflicto con los acreedores privados – los llamados “fondos buitres” –, pero no había podido cristalizarse en una asistencia financiera por parte de Brasilia en contexto de caída de las reservas del Banco Central argentino. De esta manera, al comparar el vínculo en esta materia en los períodos 2007-2010 y 2011-2014, queda en evidencia que la interacción bilateral atravesó una etapa de baja intensidad relativa; es decir, un proceso de deterioro de las bases centrales sobre las cuales se había estructurado la relación desde principios del siglo XXI (Actis 2015).

La merma en la intensidad relativa de las interacciones se manifestó también en el campo del comercio y las inversiones. El declive de los intercambios intrarregionales comenzó a verificarse de forma continua a partir de 2011 y se acentuó, de manera abrupta, con el crecimiento de la demanda de productos primarios por parte de China; lo cual, a la par, contribuyó a la aceleración de un proceso de “primarización” del perfil de inserción externa de América del Sur (CEPAL 2020). Frente a ello, Buenos Aires y Brasilia no generaron nuevas condiciones para un nuevo despegue productivo basado en cadenas de valor agroindustriales o en proyectos conjuntos de diversificación productiva; por ejemplo, en el campo de los satélites, el espacio y lo nuclear, así como en la biotecnología, donde ambos poseen capacidades y trayectoria reconocida. Por el contrario, se fueron incrementando lentamente dinámicas unilaterales y creencias dogmáticas que desalentaron en la práctica los lazos productivos, alejando la posibilidad de forjar una coalición exportadora pro-MERCOSUR y abriendo el juego a negociar de modo bilateral con EE. UU. o China, por ejemplo. El comercio al interior del bloque llegó a ubicarse en 2019 en sus niveles más bajos desde la creación del MERCOSUR, inferiores incluso a los registros verificados durante la crisis de 2001-2002. El bajo dinamismo de las economías del MERCOSUR redujo sus demandas de importaciones. Así, las exportaciones al propio bloque cayeron 19,7% y representaron en 2019 tan solo un 10,6% de sus exportaciones totales. Más allá de la coyuntura, esto refleja un proceso de más larga data. Es a partir de 2011 que el comercio intrabloque alcanza su pico máximo y ya no vuelve a recuperarlo en los años subsiguientes.

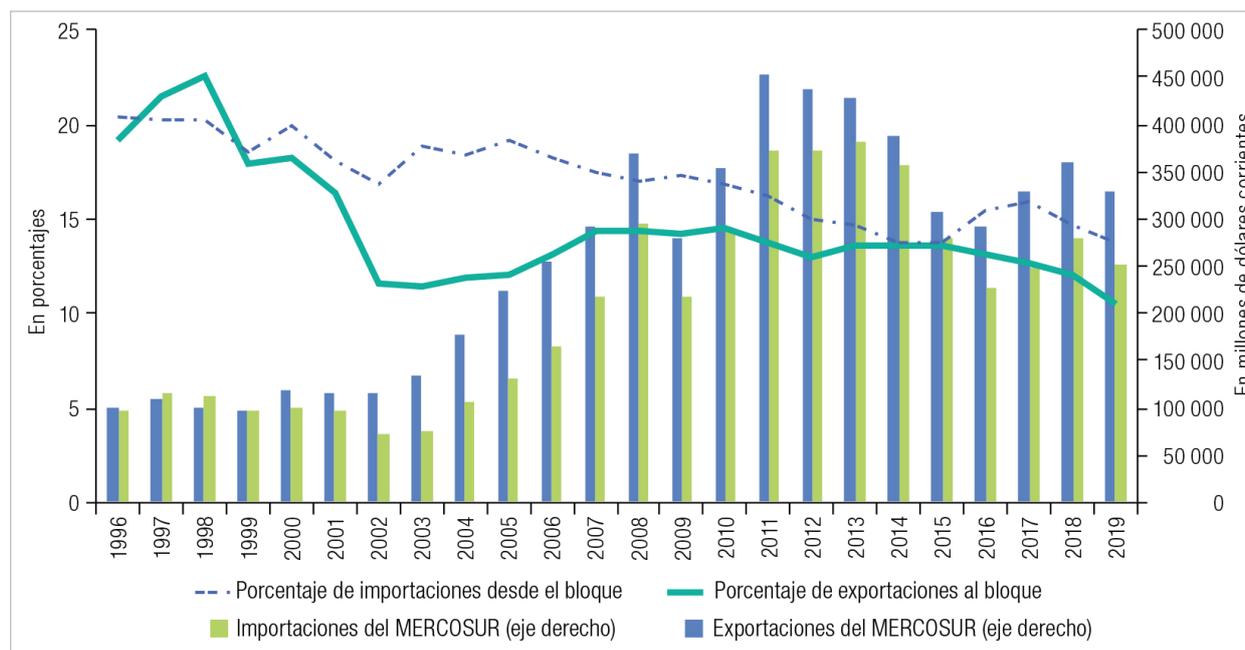


Gráfico 2. Comercio intrabloque: exportaciones e importaciones del MERCOSUR y participación del bloque como destino y origen en millones de dólares corrientes (1996-2019). Fuente: CEPAL (2020).

En materia comercial, las tensiones por el régimen del comercio automotriz y la política cambiaria argentina, llevaron a reclamos de parte de Brasil para destrabar el régimen de importaciones argentino. Ni siquiera en el propio MERCOSUR pudieron converger programáticamente, habiendo sido expuestas estas diferencias en la decisión adoptada por Itamaraty, en noviembre de 2021, de modificar unilateralmente el arancel externo común. Las inversiones, por su parte, no corrieron distinto rumbo. No solamente se asiste con frecuencia a la suspensión o retiro de iniciativas, como la del proyecto de explotación de potasio de la empresa Vale en Mendoza en 2013, sino que además la relación bilateral carece de un vínculo estrecho en materia de inversiones. Más aún, brillan por su ausencia empresas binacionales en cadenas productivas regionales, uno de los objetivos que se había planteado el MERCOSUR en sus orígenes en la década del noventa.

Más recientemente, que la Argentina firmase el memorando de entendimiento con China de adhesión a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de modo unilateral en febrero de 2022 no ha sido una cuestión menor para Brasil. En esa misma semana, el vicepresidente Hamilton Mourão señaló que Brasil no necesita estar, por sus dimensiones, en la llamada nueva Ruta de la Seda. A su vez, hay que recordar que tres países latinoamericanos intermedios con importantes relaciones con Estados Unidos no son parte de la iniciativa: Brasil, Colombia y México. Todo pareciera indicar la ausencia de un acuerdo previo entre la Argen-

tina y Brasil antes de la solicitud del gobierno argentino a Rusia y China para sumarse a los BRICS. Fue así que Itamaraty declaró que la ampliación de los BRICS no estaba en discusión. En esta y otras cuestiones, no ha aflorado una diplomacia económica conjunta.

## La diplomacia conjunta ante un desastre

Un factor coyuntural de origen exógeno que también afecta a la relación bilateral ha sido la pandemia como un síntoma más de un mundo más entrópico. Ilan Kelman (2011), un experto en *disaster diplomacy*, destaca que ese tipo de diplomacia busca contener y reducir la conmoción que generan las grandes calamidades. Así, los desastres naturales o provocados por los seres humanos pueden generar nuevos incentivos para la cooperación. La pandemia provocada por el nuevo COVID-19 ha sido una catástrofe de envergadura que produce daños y costos enormes a las naciones; en especial en América Latina. Sin embargo, el Coronavirus no estimuló ninguna “diplomacia ante el desastre” entre Buenos Aires y Brasilia. Ni siquiera ambos países contemplaron una acción combinada o colaborativa en la respuesta farmacéutica de las vacunas, incluso en la pospandemia. Los proyectos de vacunas binacionales entre institutos de investigación de ambos países no contaron con el suficiente apoyo político y el necesario financiamiento. La única decisión de compromiso netamente regional vinculada a la pandemia fueron fondos provistos por el FOCEM para el desarrollo de una cooperación en materia biotecnológica. Tampoco se ha visto al momento una respuesta cooperativa en materia de agroindustria para ofrecer un paliativo conjunto a la crisis alimentaria mundial derivada de la guerra en Ucrania. Como señala un estudio de CEPAL (2020), posibles estrategias de integración y/o cooperación productiva regional podrían facilitar el aprovechamiento de las ventajas de la producción en escala, la especialización y la complementación en el mercado regional.

El devenir del vínculo argentino-brasileño es el reflejo, de manera paulatina y elocuente, de una confluencia de dinámicas globales, regionales, bilaterales y domésticas que actúan como causas inhibitoras/obstaculizadoras – y eventualmente destructoras – del vínculo bilateral. En el ámbito de las dinámicas globales, la dinámica acoplamiento/desacoplamiento guarda relación con los cambios en las percepciones de amenazas que ambos países manifiestan a partir del proceso de transición de poder mundial. En un escenario de disputa acentuada entre Estados Unidos y China, las respectivas aquiescencias a las grandes potencias podrían dinamitar las bases de la sociedad estratégica. Así, por ejemplo, podría haber signos y señales, en ese sentido, de parte de sectores domésticos – civiles y militares, sociales

y económicos, políticos e intelectuales, partidistas y mediáticos, estatales y no gubernamentales – que empujen a favor de un plegamiento pleno a Washington o Beijing.

En cuanto a las dinámicas regionales, es notorio el resquebrajamiento de compromisos y las divergencias diplomáticas, lo que afecta directamente a ambos países inmersos en un cuadro sudamericano fragmentado. Esto se suma, en el plano bilateral, a una merma importante de la confianza recíproca en momentos y temas claves. En las dos últimas décadas, aun con gobiernos de similar orientación en la Argentina y Brasil, la fiabilidad bilateral se ha visto reducida por posiciones no coincidentes frente a asuntos políticamente sensibles a nivel global y en América del Sur, proteccionismo individual, trabas burocráticas, y orientaciones de desarrollo que desdeñan de las cadenas productivas subregionales, entre otros factores. De manera significativa, se observa, además, el impacto de las crisis domésticas en Argentina a partir de 2011 y en Brasil desde 2015. Como refleja el gráfico 3, el año 2011 es el punto de quiebre en la relación, momento en que empieza a predominar la lógica del desacoplamiento por sobre el acoplamiento. También en ese año es cuando alcanza su pico más alto el comercio intrabloque y comienza su declive (gráfico 2).

Años	Lógica predominante	Evento	Ámbito
2002	Acoplamiento	Coordinación en Triple Frontera, 3+1	Diálogo Estratégico
2004	Desacoplamiento	Visita de Hu Jintao a Brasil y Argentina	Diplomacia Económica
2004	Acoplamiento	Silla compartida en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas	Diálogo Estratégico
2005	Acoplamiento	Silla compartida en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas	Diálogo Estratégico
2006	Acoplamiento	Silla compartida en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas	Diálogo Estratégico
2005	Acoplamiento	Declaración Conjunta argentino-brasileña sobre política nuclear	Diálogo Estratégico
2005	Acoplamiento	ABC+U en Haití y participación en MINUSTAH	Diálogo Estratégico

Años	Lógica predominante	Evento	Ámbito
2005	Acoplamiento	Diplomacia presidencial de Brasil en favor de las negociaciones de la deuda de Argentina con FMI	Diplomacia Económica
2005	Acoplamiento	Se pagará en moneda local el comercio entre Brasil y Argentina	Diplomacia Económica
2005	Acoplamiento	Cancelación anticipada en común acuerdo de las deudas de Brasil y Argentina con el FMI	Diplomacia Económica
2008	Acoplamiento	COBEN y construcción de dos reactores	<b>Diálogo Estratégico</b>
2009	Acoplamiento	Swap de monedas por 1.500 millones de dólares de carácter preventivo, con un plazo de 3 años,	Diplomacia Económica
2010	Desacoplamiento	Ausencia de silla de socio cuando Brasil ocupa un asiento no permanente en Consejo de Seguridad	<b>Diálogo Estratégico</b>
2011	Desacoplamiento	Ausencia de silla de socio cuando Brasil ocupa un asiento no permanente en Consejo de Seguridad	<b>Diálogo Estratégico</b>
2011	Acoplamiento	Puesta en órbita del Sac-D Aquarius	<b>Diálogo Estratégico</b>
2011	Acoplamiento	Construcción conjunta del SABIA-MAR (satélite de Información en Alimento, Agua y Ambiente)	<b>Diálogo Estratégico</b>
2011	Acoplamiento	Grupo de Suministradores Nucleares acepta el acuerdo cuatripartito alternativo al Protocolo Adicional	<b>Diálogo Estratégico</b>
2011	Desacoplamiento	Comienza el declive de los intercambios comerciales intrarregionales	Diplomacia Económica
2012	Desacoplamiento	Acuerdo de Argentina para instalación de estación espacial de China en Neuquén	<b>Diálogo Estratégico</b>

Años	Lógica predominante	Evento	Ámbito
2013	Desacoplamiento	Ausencia de silla de socio cuando Argentina ocupa un asiento no permanente en Consejo de Seguridad	<b>Diálogo Estratégico</b>
2013	Desacoplamiento	Conflicto con la empresa Vale en Mendoza	Diplomacia Económica
2014	Desacoplamiento	Ausencia de silla de socio cuando Argentina ocupa un asiento no permanente en Consejo de Seguridad	<b>Diálogo Estratégico</b>
2014	Desacoplamiento	Brasil deniega un pedido de asistencia (swap) de Argentina	Diplomacia Económica
2015	Acoplamiento	Reunión anual de Coordinación Bilateral Argentina-Brasil sobre el G20"	<b>Diálogo Estratégico</b>
2015	Desacoplamiento	Negociaciones de la deuda argentina con acreedores privados	Diplomacia Económica
2016	Acoplamiento	Trabajo conjunto en UNASUR y MERCOSUR para combatir al virus Zika	<i>Diplomacia ante Desastres</i>
2016	Desacoplamiento	Proceso de paz en Colombia (Acuerdo de Cartagena)	<b>Diálogo Estratégico</b>
2017	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	<b>Diálogo Estratégico</b>
2018	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	<b>Diálogo Estratégico</b>
2019	Desacoplamiento	Acuerdo de Brasil con Estados Unidos sobre uso de la Base de Alcántara	<b>Diálogo Estratégico</b>
2019	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	<b>Diálogo Estratégico</b>
2019	Desacoplamiento	Trump notifica al Congreso su decisión de designar a Brasil como aliado extra OTAN	<b>Diálogo Estratégico</b>

Años	Lógica predominante	Evento	Ámbito
2020	Desacoplamiento	Salida de Brasil de la CELAC	<b>Diálogo Estratégico</b>
2020	Desacoplamiento	Respuesta COVID19	<i>Diplomacia ante Desastres</i>
2020	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	<b>Diálogo Estratégico</b>
2020	Acoplamiento	Apoyo al FOCEM para proyecto en biotecnología	<i>Diplomacia ante Desastres</i>
2020	Desacoplamiento	Elección de presidente del BID	Diplomacia Económica
2021	Desacoplamiento	Brasil modifica unilateralmente el arancel externo común	Diplomacia Económica
2021	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	<b>Diálogo Estratégico</b>
2021	Desacoplamiento	Elección presidente de CAF	Diplomacia Económica
2021	Acoplamiento	Creación de un grupo de negociación sobre cambio climático en el marco de la COP 26	<i>Diplomacia ante Desastres</i>
2022	Desacoplamiento	Adhesión de Argentina a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda de China	<b>Estratégico</b>
2022	Desacoplamiento	Vuelos militares británicos a Malvinas con escala en Brasil	<b>Diálogo Estratégico</b>
2022	Desacoplamiento	Resoluciones sobre Guerra en Ucrania	<b>Estratégico</b>
2022	Desacoplamiento	Crisis alimentaria	<i>Diplomacia ante Desastres</i>
2022	Desacoplamiento	Ausencia de silla de socio cuando Brasil ocupa un asiento no permanente en Consejo de Seguridad	<b>Diálogo Estratégico</b>

Tabla 1. Lógicas predominantes en eventos destacados de la relación bilateral en los ámbitos de diálogo estratégico, diplomacia económica y diplomacia ante los desastres (2002-2022).

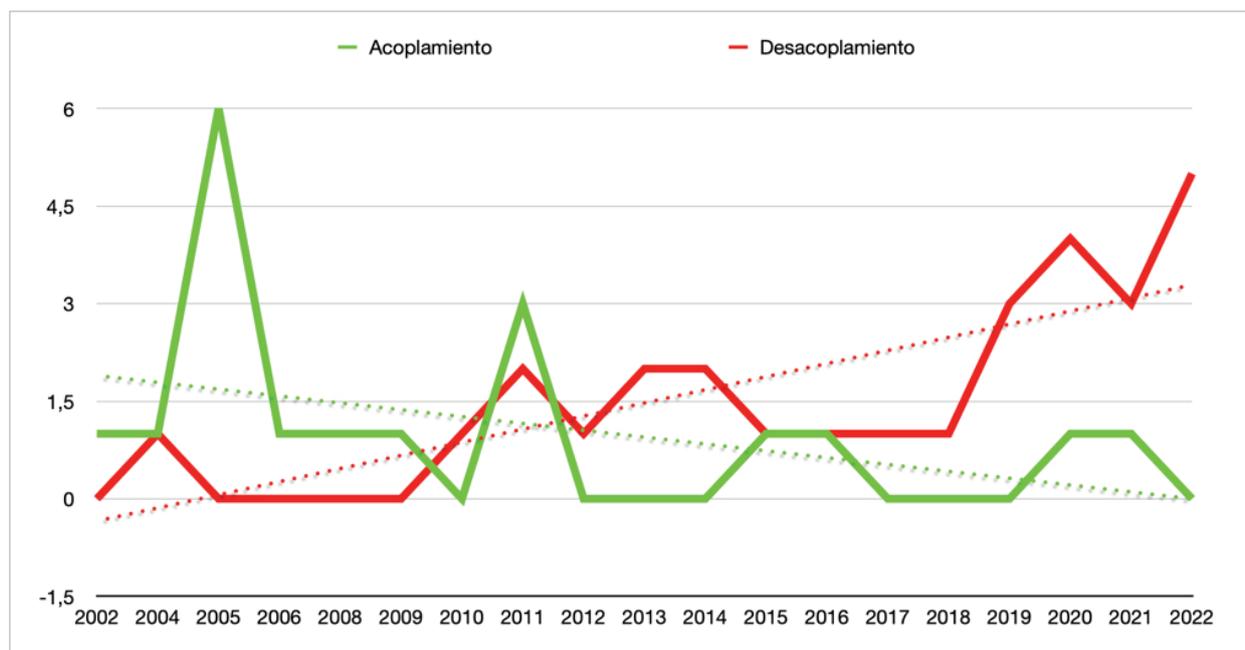


Gráfico 3. Acoplamiento/Desacoplamiento bilateral por cantidad de eventos destacados anuales  
Fuente: elaboración propia en base a Tabla 1.

## BUENOS AIRES Y BRASILIA: LO PENDIENTE

A pesar de que durante muchas décadas tuvieron una relación marcada por la rivalidad y con algunos acercamientos puntuales, la Argentina y Brasil nunca fueron enemigos. Rivales regionales es una condición que se ha presentado en distintas geografías y momentos. Suecia y Dinamarca, Francia y Alemania, Irak e Irán, Egipto e Israel, China y Japón, entre varios ejemplos y sin dejar de mencionar la aún vigente entre Irán y Arabia Saudita. Jamás la rivalidad de la Argentina y Brasil alcanzó la intensidad y el alcance de la competencia entre India y Pakistán que devino una rivalidad nuclear.

La transición a la democracia permitió inaugurar una etapa distinta en los lazos bilaterales que, a su vez, se dio en un contexto geopolítico y material diferente al pasado. Hace varios años (Russell & Tokatlian 2002), se subrayó el cambio hacia una cultura de la amistad argentino-brasileña. Sin embargo, era advertible que esa amistad podía ser frágil si no se internalizaban las normas de conducta derivadas de tal cultura y si no se lograba enraizar un principio de mutua ayuda. En sucesivas etapas, el diálogo estratégico y la coordinación frente a las grandes potencias y la diplomacia económica conjunta fue mermando. El signo característico de estos tiempos de reducción de esta vitalidad ha sido la ausencia de una diplomacia conjunta ante el desastre; en particular, a partir de la emergencia desatada por la pandemia de COVID-19. Si bien existen aún múltiples y alentadoras “coincidencias no explici-

tadas” (Malacalza & Tokatlian 2022) entre Buenos Aires y Brasilia, la disposición hacia una sociedad estratégica se ha erosionado, al punto de que la relación está estancada y sin horizonte.

Como telón de fondo del vínculo bilateral, es relevante destacar seis tendencias que están marcando el primer tercio del siglo XXI. Primero, se ha acelerado, complejizado y exacerbado la transición de poder e influencia internacional que tiene a Estados Unidos y China como protagonistas centrales. Segundo, uno de los ámbitos en que se expresa más la intensa competencia entre Washington y Beijing es el tecnológico. Tercero, es clave observar los avances en materia de energías renovables en razón, entre varias, de la importancia alcanzada por el problema del cambio climático. Cuarto, la principal dinámica global en diferentes ámbitos se ha trasladado de Occidente y del Atlántico norte al Asia y a la Cuenca del Pacífico. Quinto, el orden global pos-Segunda Guerra Mundial está en entredicho con lo que varias reglas e instituciones internacionales y regionales viven un intenso proceso de debilitamiento y mutación. Y sexto, la guerra lanzada por Rusia en Ucrania refleja la vigencia de la geopolítica y sus efectos ya visibles ponen en evidencia la creciente gravitación de la geoconomía. Las transformaciones sistémicas impactan en el vínculo bilateral: generan riesgos, pero también abren oportunidades.

Las restricciones del contexto actual no significan, sin embargo, que: a) las potencias emergentes y los poderes medios deban resignar su margen de autonomía relativa o aceptar pasivamente la evolución de la pugna entre Estados Unidos y China; b) los dos grandes países de Sudamérica abandonen sus históricas aspiraciones en el campo de la ciencia y la tecnología como parte de un modelo de desarrollo más inclusivo; c) los recursos energéticos convencionales se hayan tornado irrelevantes; d) el Sur y, en especial, el Atlántico Sur carezca de gravitación en la política mundial; y e) la Argentina y Brasil se conviertan en simples receptores de normas y regímenes que afectan sus intereses estratégicos. Por ello, parece importante concebir una agenda con potenciales intereses convergentes entre Buenos Aires y Brasilia.

Una agenda de trabajo viable entre Argentina y Brasil podría surgir de una mesa de diálogo estatal-no gubernamental binacional. No se trataría de reemplazar las comisiones bilaterales vigentes, sino de ampliar el espacio de deliberación. En materia de diálogo estratégico, diversas iniciativas podrían evaluarse: por ejemplo, en un mundo en el que los océanos tienen una relevancia incuestionable, plasmar una política colaborativa en la Cuenca del Atlántico Sur. Para ambos países es fundamental eludir que ella se convierta en un área de disputa entre las grandes potencias. En 1986 se creó, a propuesta de Brasil, la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur compuesta por 24 países a ambos lados del océano. Esto demanda una responsabilidad compartida: proveer estabilidad (sin atraer a actores extrahemisfé-

ricos), evitar negocios ilícitos (pesca depredadora, tráfico de drogas, etc.) y afirmar la protección ambiental (y la riqueza existente). Argentina y Brasil podrían invitar a Uruguay y concebir conjuntamente un Libro Azul de política exterior y defensa en materia oceánica. Por otro lado, y en el marco del gran activo que significa el petróleo *shale* para Argentina y el petróleo *offshore* para Brasil, podría ser relevante que el gobierno nacional sugiriera a su vecino que los dos países promuevan una propuesta dirigida a establecer lo que se llamaría la Cuenca Energética del Atlántico Sur (CEAS), en la que confluyan los mayores productores y exportadores de petróleo y gas de ambos lados del océano. Así, empresas petroleras nacionales argentinas y brasileñas podrían asociarse entre sí y con sus pares africanas, y entrelazar a los sectores estatales y privados en proyectos multinacionales de inversión energética de mediano y largo plazos con la mirada puesta en los renovables. La transición energética ya es un hecho y los dos países tendrían la capacidad de llevarla a cabo con las ganancias derivadas de sus hidrocarburos.

Adicionalmente, aquella mesa podría ser valiosa para estimular un pensamiento común en torno a la transición de poder y las alternativas disponibles. La profundidad y variedad de los vínculos de Beijing con ambos es de una magnitud superior al conjunto de relaciones de China con el resto de América del Sur. Sería un sinsentido que Buenos Aires y Brasilia no generaran un marco de consulta y colaboración para manejar esas relaciones y los vínculos con Estados Unidos en medio de una acelerada redistribución de poder mundial. Ambos pueden elevar sus márgenes de negociación con Washington y Beijing. Si ambos escogieran caminos muy distintos en sus opciones estratégicas, más temprano que tarde se potenciará la rivalidad y se desgastará definitivamente la cultura de la amistad.

A su turno, si la Argentina y Brasil contemplan reconstruir una suerte de “proyecto autonomizante”, ello exige repensar el patrón de desarrollo que, en las actuales circunstancias, asegure prosperidad económica, equidad social y sustenta-

*A su turno, si la Argentina y Brasil contemplan reconstruir una suerte de “proyecto autonomizante”, ello exige repensar el patrón de desarrollo que, en las actuales circunstancias, asegure prosperidad económica, equidad social y sustentabilidad ecológica. Y el elemento clave es un modelo que se asiente en investigación e innovación en ciencia y tecnología (CyT).*

bilidad ecológica. Y el elemento clave es un modelo que se asiente en investigación e innovación en ciencia y tecnología (CyT). El potencial transformador de la CyT no remite solo al crecimiento y a la productividad, sino que está ligado a la transición hacia una estructura ambientalmente más limpia y, asimismo, a políticas específicas respecto a la igualdad de género. Un patrón de desarrollo con acento en la ciencia y la tecnología implica recuperar el vínculo entre el Estado, la comunidad científica y la industria. Hoy, quizás más que nunca, la superación de la dependencia descansa, en gran medida, en la autonomía tecnológica. La mesa que hemos mencionado podría ser el ámbito para esa reconstrucción.

En cuanto a la diplomacia económica conjunta, las dos naciones necesitan revalorar sus modelos de desarrollo y el lugar de la ciencia y la tecnología en ellos. ¿Es posible que existan áreas vitales para ambos en las que los estados, los empresarios y los científicos puedan concentrar sus esfuerzos y de ese modo asegurar un polo tecnológico en el Sur global para hacer frente a los retos de la política mundial? Existe una suerte de “fábrica estadounidense” alrededor de la cual giran las economías de Canadá, México, América Central y el Caribe; otra “fábrica europea” centrada en el viejo continente; una “fábrica china” crecientemente expansiva en el sudeste de Asia. ¿Es posible que la Argentina y Brasil puedan erigir una “fábrica sudamericana” atractiva para el área? En el contexto de la guerra en Europa y la crisis alimentaria mundial, ambos países podrían avanzar hacia un esquema de acuerdos en materia de alimentos y proyectos conjuntos, empresas binacionales, alianzas público-privadas, como proveedores alimentarios al Sur global.

Por último, ambos países podrían estimular y ahondar la diplomacia ciudadana. A pesar de que como bien señala Kristian Herbolzheimer (2004), este es un concepto relativamente reciente y sin definición única y universalmente asentada, en general se la asume como parte de una estrategia dirigida a resolver problemas; particularmente a mitigar relaciones y/o situaciones difíciles. Entendemos aquí a este tipo de diplomacia como aquel en el que grupos no gubernamentales desarmados tienen un rol complementario al del Estado, asumen una labor de interlocución legítima con distintas contrapartes en el exterior y despliegan alianzas novedosas con las sociedades civiles de otras naciones en ámbitos bilaterales y multilaterales. En esencia, se trata de un proceso de entrelazamiento social transnacional que no sustituye los contactos y acuerdos entre Estados y de los Estados en foros internacionales. Más bien, exige conocer en profundidad la agenda pública (interna e internacional), prepararse para actuar por fuera de las fronteras nacionales, contar con la habilidad para movilizar recursos, gozar de cierta autonomía y disponer de la credibilidad indispensable para la interlocución con distintas contrapartes.

En suma, la diplomacia ciudadana comprueba que la noción monolítica y ambigua del interés nacional es errada: diversos intereses se expresan hacia adentro y hacia fuera de los países y se pueden robustecer o debilitar. En ese sentido, es fundamental entender la configuración y el alcance de la economía política vigente en cada país. También confirma que las relaciones asimétricas de poder entre naciones se pueden compensar, de algún modo, con ciudadanos movilizados y activos que complementan la diplomacia tradicional y elevan la capacidad de maniobra del más débil. Una diplomacia ciudadana exitosa es aquella que establece redes y coaliciones transfronterizas, crea interdependencias sociales fuertes en el exterior, influye sobre la opinión pública dentro y fuera del país, amplía los lazos de cooperación con sus contrapartes en otras naciones y contribuye a reconstruir o a mejorar los vínculos entre los Estados.

La Argentina y Brasil necesitan hoy quizás más que nunca que se despliegue una renovada diplomacia ciudadana. Políticos, empresarios, trabajadores, científicos, las ONG, jóvenes, mujeres, universidades, comunicadores, etcétera, podrían organizarse mejor domésticamente y proyectarse más bilateralmente para aportar a un reencauzamiento de los vínculos binacionales. Es fundamental comprender que detrás del desacoplamiento suele haber una promesa incumplida, una frustración honda, una confianza perdida, una reforma irrealizada. En esencia, ello significa la primacía de la política doméstica: en el balance entre imperativo interno y responsabilidad internacional, se privilegia lo nacional. Evidentemente, la mayor interdependencia que se supone tener es percibida, después de un conjunto de experiencias, por una o ambas partes como costosa, disfuncional o intolerable: la base social y material que entrelazaba a los actores se lesiona y resulta preferible y probable el “cortarse solo”. Es prioritario comprender la envergadura de lo que está en juego en el presente y futuro de las relaciones bilaterales. La diplomacia convencional sola ya no alcanza para regenerar una cultura de la amistad entre brasileños y argentinos. En todo caso, hoy es clave repensar y relanzar la relación desde un renovado pacto de voluntad política. ■

## Referencias bibliográficas

- Actis, E. 2015. "La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones". *Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas*, 3 (1): 27-44. <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/9607>.
- Actis, E. 2017. "El magnetismo del gigante asiático: la relación bilateral entre Argentina y Brasil (2013-2015) ante el ascenso de China". *Comentario Internacional* 15: 121-137. <http://hdl.handle.net/10644/6293>.
- Ares, Carlos. 2003. "Argentina y Brasil compartirán silla en el Consejo de Seguridad". *El País*, 18 de diciembre de 2003 [https://elpais.com/diario/2003/12/19/internacional/1071788413\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/12/19/internacional/1071788413_850215.html).
- Balbino 2021. "Cooperación Nuclear Argentino Brasileña 1985-2015: un caso de cooperación Sur-Sur". *Revista Defensa Nacional* 2: 34-56. <https://www.undef.edu.ar/libros/wp-content/uploads/2021/02/BALBINO.-Defensa-Nacional-Nro.-2-art%C3%ADculo-2.pdf>.
- Belém Lopes, D. & C. López Burian. 2018. "La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal". In *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual*, organizado por Diego Abente Brun & Carlos Gómez Florentín, 99-129. Asunción del Paraguay: Conacyt-Prociencia-Universidad Nacional de Asunción.
- Berg, R. 2022. "The Future of U.S.-Brazil Security Cooperation: Opportunities Presented by Brazil's Major Non-NATO Ally Status". *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 15 de julio de 2022. <https://www.csis.org/analysis/future-us-brazil-security-cooperation-opportunities-presented-brazils-major-non-nato-ally>.
- Bernal-Meza, R. 1999. "Las percepciones de la actual política exterior argentina sobre la política exterior del Brasil y las relaciones Estados Unidos-Brasil". *Estudios Internacionales* 32 (125): 51-82. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1999.15023>.
- Bernal-Meza, R. 2008. "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 154-178. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200010>.
- Bouzas, R. 1995. "Mercosur y la liberación de comercio preferencial en América del Sur: resultados, temas y proyecciones". *Coyuntura Económica* XXV (3): 139-162. <http://hdl.handle.net/11445/2210>.
- Bouzas, R. 2001. "El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déjà vu?" *Desarrollo Económico* 40 (162): 179-200.
- Bouzas, R. & J.M. Fanelli. 2002. *Mercosur: integración y crecimiento*. Buenos Aires: GEA.
- Busso, A., E. Actis & M.R. Novello. 2017. "La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015): fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China". In *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, organizado por A. Busso et al., 11 - 55. Rosario: UNR Editora.
- Caetano, G., C. López Burian & C. Luján. 2019. "El Brasil de Bolsonaro, las orientaciones posibles de su política exterior y el futuro del regionalismo en Sudamérica". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28 (1): 95-130. <https://doi.org/10.26851/rucp.28.1.4>.
- Candeas, A. W. 2005. "Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos". *Revista Brasileira de Política Internacional* 48 (1): 178-213. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100007>.
- CEPAL. 2020. "Los desafíos de la integración en el mundo de la pospandemia". *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR* 3 (LC/TS.2020/98). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45927/1/S2000542\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45927/1/S2000542_es.pdf).
- Cisneros, A. & C. Escudé. 2000. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*.

Tomo XIV. *Las relaciones políticas 1966-1989*. Buenos Aires: Nuevohacer.

Comunidad Submarinista Latinoamericana. 2022. "Brasil y Australia en busca de tratamiento especial para su programa de submarino nuclear". *ElSnorkel*, 9 de julio de 2022. <https://www.elsnorkel.com/2022/07/Brasil-y-Australia-en-busca-de-tratamiento-especial-para-su-programa-de-submarino-nuclear.html>

Da Motta Veiga, P. 1999. "Brasil en Mercosur: influencias recíprocas". In *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales*, organizado por Riordan Roett. Buenos Aires: Nuevo Hacer-GEL.

De Camargo, S. & J. M. V. Ocampo. 1988. *Autoritarismo e democracia na Argentina e Brasil: uma década de política exterior, 1973-1984*. São Paulo: Editora Convívio.

De Camargo, S. 1992. "A integração do Cone Sul: 1960-1990". *IRI Textos 13*. Rio de Janeiro: Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Deutsch, Karl W. 1990 [1968]. *El Análisis de las relaciones internacionales*. México, DF: Ediciones Gernika.

Diez, E. 2016. "Cooperación nuclear y espacial. El caso argentino-brasileño: de la competencia a la colaboración". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales 2*: 157-175. <http://hdl.handle.net/2133/6916>.

DPDN. 2021. "Decreto 457/2021". *Directiva de Política de Defensa Nacional*, 14 de agosto de 2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/246990/20210719>.

Eppler, A., L.H. Anders & T. Tuntschew. 2016. "Europe's Political, Social, and Economic (Dis-) Integration: Revisiting the Elephant in Times of Crisis". *IHS Political Science Series. Working Paper No. 143*, 21 de Octubre de 2016. <http://irihs.ihs.ac.at/4093/>.

Frenkel, A. & D. Azzi. 2018. "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional 96*: 177-207. <https://doi.org/10.7440/colombiant96.2018.07>.

Hall, T. H. 2011. "We will not swallow this bitter fruit: Theorizing a diplomacy of anger". *Security Studies*, 20 (4): 521-555. <https://doi.org/10.1080/>

09636412.2011.625771.

Herbolzheimer, K. 2004. "Diplomacia ciudadana en conflictos armados: el caso de Colombia". *Revista Futuros 2*(8).

Hirst, M. 1988a. Contexto e estratégia do programa de integração Argentina-Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, 8 (3): 55-72. <https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repos/index.php/journal/article/view/1104>.

Hirst, M. 1988b. *Argentina-Brasil. El largo camino de la integración*, Legasa, Buenos Aires.

Hirst, M. 1992. El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración. *Revista de la CEPAL 46*: 147-158. <http://hdl.handle.net/11362/11850>.

Hirst, M. 1996. "La dimensión política del Mercosur: actores, politización y ideología". *Estudios Avanzados 10* (27): 217-250. <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8945/10497>.

Hoffmann, A. R. 2020. "Mercosur between resilience and disintegration". In *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, organizado por Detlef Nolte, Brigitte Weiffen, 119-132. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429442186>.

Hooghe, L. & G. Marks. 2009. "A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus". *British Journal of Political Science 39* (1): 1-23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>.

Jachtenfuchs, M. & C. Kasack. 2017. "Balancing Sub-unit autonomy and collective problem-solving by varying exit and voice. An analytical framework". *Journal of European Public Policy 24* (4): 598-614. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1273376>.

Jaguaribe, H. 1982. "Brasil-Argentina: breve análisis de las relaciones de conflicto y cooperación". *Estudios Internacionales 15* (57): 9-27. <http://www.jstor.org/stable/41391039>.

Jones, E. 2018. "Towards a theory of disintegration". *Journal of European Public Policy 25* (3): 440-451. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1411381>.

Kelman, Ilan. 2011. *Disaster Diplomacy: How Disasters Affect Peace and Conflict*. London: Routledge. <https://doi.org/>

org/10.4324/9780203806210.

Lafer, C. 1997. "Relações Brasil-Argentina: alcance e significado de uma parceria estratégica". *Contexto Internacional* 19 (2), 249-265. [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lafer\\_vol19n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lafer_vol19n2.pdf).

Lafer, C. & F. Peña. 1973. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. São Paulo: Duas Cidades.

Lladós, J. M. & S. P. Guimarães. 1999. *Perspectivas: Brasil y Argentina*. Brasília: IBRI - Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Malacalza, B. & J. G. Tokatlian. 2022. "Argentina-Brasil: entre Beijing, Washington y los riesgos de una política de hechos consumados". *El Diario AR*, 13 de febrero de 2022. [https://www.eldiarioar.com/opinion/argentina-brasil-beijing-washington-riesgos-politica-hechos-consumados\\_129\\_8740178.html](https://www.eldiarioar.com/opinion/argentina-brasil-beijing-washington-riesgos-politica-hechos-consumados_129_8740178.html).

Malamud, A. 2002. "Integración Regional en América Latina: teorías e instituciones comparadas". *Revista Argentina de Ciencia Políticas* 5/6: 49-66.

Merke, F. & O. Stuenkel. 2020. "Argentina y Brasil: Una alianza necesaria". *Foreign Affairs Latinoamérica* 20 (2): 32-39. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8153673>.

Nepomuceno, E. 2020. "Bolsonaro jugó a la guerra en el estado de Amazonas". *Página 12*, 15 de octubre de 2020. <https://www.pagina12.com.ar/299239-bolsonaro-jugo-a-la-guerra-en-el-estado-de-amazonas>.

Peña, F. 1982. "Perspectivas de las relaciones entre la Argentina y el Brasil: algunos apuntes". *Estudios Internacionales* 15 (57): 28-38. <http://www.jstor.org/stable/41391040>.

Pereyra Doval, G. P. 2014. "Relaciones Argentina-Brasil: cooperación con algunas discordias". *Conjuntura Global* 3 (2): 80-88. <http://dx.doi.org/10.5380/cg.v3i2.37588>.

Pereyra Doval, M. G. & E. Ordoñez. 2020. "De pivote a proxy: El occidentalismo rígido de la política exterior bolsonarista". *Instituto Tecnológico Autónomo de México; Foreign Affairs Latinoamérica*, 19 de junio de 2020; <http://hdl.handle.net/11336/151065>.

Pérez Llana, C. 1975. "La Argentina y la integración de América Latina". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* 1 (1).

Puig, J. C. 1975. "Las tendencias profundas de la política exterior argentina". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* 1: 7-27.

Reyes, C. 2021. "Política exterior hacia Zopacas: los casos de Argentina y Brasil en la reconfiguración de la agenda de defensa y seguridad regional". *Boletín del Departamento de América Latina y El Caribe* 78: 9-27. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/135594>.

Russell, R. & M. Hirst. 1987. "Democracia y política exterior: los casos de Argentina y Brasil". *Estudios Internacionales* 20 (80): 442-490. <http://www.jstor.org/stable/41391255>.

Russell, R. & J. G. Tokatlian. 2002. "El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro". *Desarrollo Económico* 42 (167): 405-428. <https://doi.org/10.2307/3455844>.

Russell, R. & J. G. Tokatlian. 2013. "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía/Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy". *Revista Cidob d'afers internacionals* 104: 157-180. <http://www.jstor.org/stable/23611652>.

Saraiva, J. F. S. 2004. "Argentina e Brasil: um novo ensaio estratégico". *Relaciones Internacionales* 13 (26): 141-148. <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1570>.

Scholvin, S. & A. Malamud. 2020. "Is Brazil a Geoeconomic Node? Geography, Public Policy, and the Failure of Economic Integration in South America". *Brazilian Political Science Review* 14 (2): e0004. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000020004>.

Selcher, W. A. 1985. "Relaciones entre Brasil y Argentina en la década del 80: de una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa". *Estudios Internacionales* 18 (70): 270-301. <http://www.jstor.org/stable/41391174>.

Tokatlian, J. G. 2012. "Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate". *Desarrollo Económico* 51 (204): 475-492. <https://www.jstor.org/stable/23612355>.

Tulchin, J. S. 1980. "Una perspectiva histórica

de la política argentina frente al Brasil". *Estudios Internacionales* 13 (52): 460–480. <http://www.jstor.org/stable/41390997>.

Vigevani, T., G. D. M. Favaron, H. Ramanzini Júnior & R. A. Correia. 2008. "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites". *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (1): 5-27. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000100001>.

Vollaard, H. 2014. 'Explaining European disintegration', *JCMS: Journal of Common Market Studies* 52 (5): 1142–1159. <https://doi.org/10.1111/jcms.12132>.

Webber, D. 2014. "How likely is it that the European Union will Disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives". *European Journal of International Relations* 20 (2): 341–65. <https://doi.org/10.1177/1354066112461286>.

Wolf, R. 2002. "How partners become rivals: Testing neorealist and liberal hypotheses". *Security Studies* 12 (2): 1-42. <https://doi.org/10.1080/09636410212120008>.

Zelicovich, J. 2020. La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales* 29 (59):102. <https://doi.org/10.24215/23142766e102>.

Szuba, Jared. 2020. "US-Brazil defense cooperation could help counter China's space ambitions, general says". *The Defense Post*, 11 de marzo de 2020. <https://www.thedefensepost.com/2020/03/11/us-brazil-defense-space-china-southcom/>.

**Cómo citar:** Malacalza, Bernabé & Juan Gabriel Tokatlian. "Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento?" *CEBRI-Revista* Año 1, Número 3 (Jul-Set): 138-167.

**To cite this work:** Malacalza, Bernabé & Juan Gabriel Tokatlian. Argentina and Brazil: Between Disintegration and Decoupling?" *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (Jul-Sep): 138-167.

Recibido: 30 de julho de 2022

Aceptado para publicación: 17 de agosto de 2022

---

Copyright © 2021 CEBRI-Revista. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia de atribución de Creative Commons, que permite el uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que el artículo original se cite correctamente.



Foto: Central Nuclear Almirante Álvaro Alberto, Angra dos Reis, Rio de Janeiro, Brasil. Fonte: Ksenia Kogozha/Shutterstock

# RESENHAS DE LIVRO

---

## **O Brasil e a não proliferação nuclear: da oposição à adesão**

Patti, Carlo. 2021. *Brazil in the Global Nuclear Order, 1945-2018*.

Baltimore: Johns Hopkins University Press..... 169

**Fernanda Magnotta**

## **Inteligência Artificial: riscos e oportunidades**

Kissinger, Henry, Eric Schmidt & Daniel Huttenlocher. *A era da Inteligência*

*Artificial e o nosso futuro humano*. Lisboa: Dom Quixote, 2021..... 175

**Antonio Carlos Barbosa de Oliveira**

# O Brasil e a não proliferação nuclear: da oposição à adesão

---

Patti, Carlo. 2021. *Brazil in the Global Nuclear Order, 1945-2018*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

---

**Fernanda Magnotta**

**T**emos discutido à exaustão, ao longo dos últimos meses, sobre as variadas implicações da Guerra da Ucrânia para as relações internacionais. Reflexões de toda ordem: sobre a globalização e seus efeitos, sobre como o conflito impulsiona o processo de transição hegemônica entre Estados Unidos e China, sobre as características do combate em meio às novas tecnologias e, claro, sobre o futuro das estruturas de governança existentes até então.

Para além da dimensão geopolítica mais óbvia, no entanto, a crise no Leste europeu trouxe à baila, com

grande ênfase, preocupações também relacionadas a outros temas, como é o caso da segurança energética. Isso porque países dependentes de insumos externos, como o gás ou petróleo russos, por exemplo, viram-se encurralados quanto à sua própria capacidade de abastecimento. Sem surpresa, o debate sobre transição e diversificação de fontes ganhou *momentum* com o investimento nuclear, especialmente impulsionado na Europa e nos Estados Unidos. Isso demarcou uma inclinação que contraria a tendência anterior nesses países, cujas lideranças vinham sendo resistentes à ampliação de esforços nessa direção ao

---

**Fernanda Magnotta** é doutora e mestre pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Professora e coordenadora do curso de Relações Internacionais da FAAP e colunista de política internacional do portal UOL.

longo das últimas décadas. É considerado emblemático o recente movimento da União Europeia em permitir a inclusão da energia nuclear como “fonte energética verde” na chamada Taxonomia da UE para atividades. Também é digno de nota o volume de novos investimentos, nos Estados Unidos, em tecnologia nuclear (European Parliament 2022, Department of Energy 2022).

*Para além da dimensão geopolítica mais óbvia, no entanto, a crise no Leste europeu trouxe à baila, com grande ênfase, preocupações também relacionadas a outros temas, como é o caso da segurança energética.*

No Brasil, embora por razões diferentes, o tema também tem estado em voga. Várias iniciativas foram adotadas pelo governo federal para expandir a energia nuclear nos últimos anos. As medidas incluem a retomada das obras de Angra 3, a volta da mineração de urânio, o anúncio de uma nova usina até 2031, a criação da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar) e da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) (Paladino 2022, EPE 2022).

Seja para fins pacíficos ou militares, o fato é que a energia nuclear tem sido vista como elemento-chave para o desenvolvimento dos países ao longo da História. Ela impacta a capacidade industrial dos países e afeta, muitas vezes, sua própria narrativa e estratégia de sobrevivência dentro do sistema internacional.

No caso do Brasil, especificamente, o país tem enorme potencial em minerais atômicos e capacidade tecnológica especializada: congrega a sexta maior reserva de urânio do planeta, possui duas usinas ativas e uma em construção, além da perspectiva de inauguração do primeiro submarino de propulsão nuclear desenvolvido nacionalmente (Patti 2014).

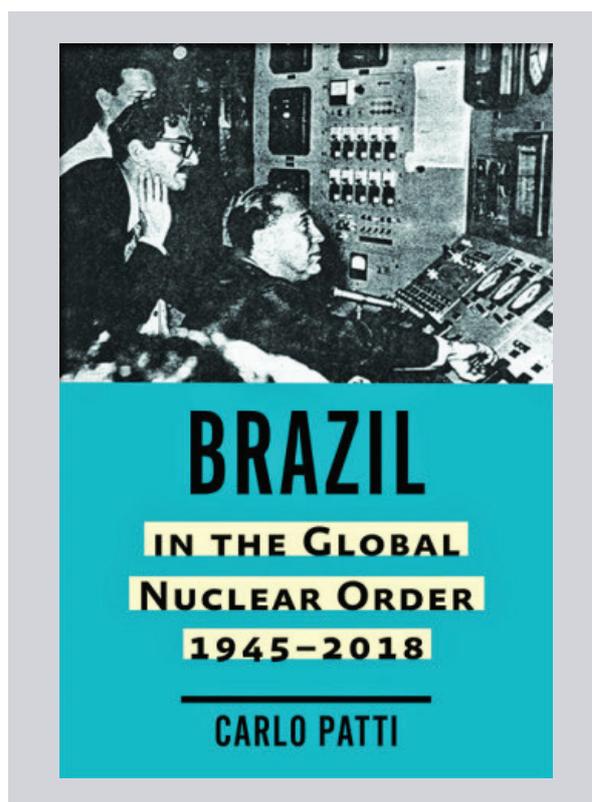
Nesse contexto, portanto, a leitura de *Brazil in the Global Nuclear Order, 1945–2018*, de Carlo Patti, não poderia ser mais oportuna. Publicado em 2021 pela Johns Hopkins University Press, o livro destrincha, em pouco mais de 300 páginas – incluindo nove capítulos, uma introdução e uma conclusão – a história do programa nuclear do Brasil e, mais do que isso, trata da experiência brasileira como um estudo de caso útil para compreender o comportamento do Sul Global em relação às normas internacionais.

Patti, que é italiano, mas mora e trabalha no Brasil, é doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Florença e professor da Universidade Federal de Goiás, onde

atualmente coordena o programa de pós-graduação em Ciência Política. O autor se dedica ao estudo do tema há anos e, para além de *Brazil in the Global Nuclear Order, 1945-2018*, também já publicou *O programa nuclear brasileiro: uma história oral* pelo CPDOC-FGV, em 2014, obra na qual reúne mais de 100 horas de entrevistas com alguns dos protagonistas da história da energia nuclear do país.

*Seja para fins pacíficos ou militares, o fato é que a energia nuclear tem sido vista como elemento-chave para o desenvolvimento dos países ao longo da História. Ela impacta a capacidade industrial dos países e afeta, muitas vezes, sua própria narrativa e estratégia de sobrevivência dentro do sistema internacional.*

No livro de 2021, ao contemplar fatores domésticos, internacionais e a forma como afetaram a diplomacia nuclear brasileira nas últimas décadas, Patti se propõe a elucidar as razões que levaram o Brasil da oposição ao regime de não proliferação nuclear à sua adesão. De mesmo modo, promove



uma análise sobre o porquê de o Brasil nunca ter desenvolvido armas nucleares, assim como discute o papel atual do país diante dos regimes internacionais sobre o tema.

A reconstrução histórica proposta pelo livro começa no cenário do mundo pós-Segunda Guerra Mundial. No capítulo 1, Patti descreve o período de 1946 a 1955 como sendo aquele em que se origina a ambição nuclear do Brasil. Trata-se do momento em que o país inicia o seu programa atômico e busca cooperar com outros Estados detentores de conhecimento e tecnologias nucleares que estivessem interessados nas jazidas de minerais brasileiras. Na sequência, o interregno entre 1955 e 1964 é descrito no capítulo 2 como um momento particularmente intenso

de nossa história nuclear, uma vez que, tendo a Guerra Fria como pano de fundo, o tema ganhou espaço e prioridade para o governo brasileiro. Nesse período, inclusive, é que o então presidente Juscelino Kubitschek inaugurou oficialmente o IEA-R1, o primeiro reator de pesquisa do Brasil e um dos primeiros da América Latina.

Entre 1964 e 1974, já sob o regime militar, Patti mostra, no capítulo 3, que o país reforçou sua posição soberanista e empreendeu críticas à minuta do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) apresentada pelas potências estabelecidas em 1965. Paralelamente, no entanto, o Brasil se aproximou dos Estados Unidos, com quem passou a estabelecer uma relação de dependência no campo nuclear. Apesar disso, entre 1974 e 1979, o livro descreve, no capítulo 4, que a oposição brasileira ao regime de não proliferação levou a diferenças de entendimento em relação ao governo norte-americano e abriu espaço, naquele momento, para um grande e controverso acordo com a Alemanha Ocidental. Patti sugere, nos capítulos 5 e 6, que esse contexto também permitiu que, de 1979 a 1985, o Brasil se aproximasse de outros oponentes importantes ao TNP, especialmente Argentina e China.

O período subsequente, coberto pelo livro no capítulo 7, de 1989 a 1994, é definido como aquele em que o Brasil desiste de suas ambições nucleares. Segundo Patti, a redemocratização e o

fim da Guerra Fria afetaram profundamente a relação do país com as normas internacionais de não proliferação e culminaram na adesão do Brasil ao TNP. De 1995 a 2003, portanto, período coberto pelo capítulo 8, o Brasil abriu mão de dispositivos nucleares e admitiu as salvaguardas internacionais, embora tenha defendido o direito de conservar um programa industrial avançado e o estado de latência nuclear. Ao longo desse período, a obra de Patti relembra que o Brasil chegou a criticar países que realizaram testes nucleares, como Índia e Paquistão, por exemplo, mas, ao mesmo tempo, recusou dispositivos adicionais ao regime de não proliferação por considerá-los demasiado intrusivos. Vale lembrar que, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil concluiu a construção de Angra 2 e passou a investir no estabelecimento de uma usina de enriquecimento de urânio em escala comercial.

Na última parte do livro, já no contexto do século XXI, Patti descreve, no capítulo 9, o intervalo entre 2003 e 2018 como o momento em que o Brasil tentou assumir definitivo protagonismo no que tange à ordem nuclear global, reforçando a ideia de que não deve ser visto como um ator marginal nessas discussões. Durante o governo Lula, tanto a Estratégia Nacional de Defesa quanto um novo plano energético, ambos anunciados em 2008, passaram a incluir a energia nuclear como prioridade para o desenvolvimento nacional. A partir

de então, o governo brasileiro retomou a construção de um submarino de propulsão nuclear e decidiu aumentar o número de usinas existentes. Também tornou a encampar o discurso de que o Brasil seria candidato a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU sem deter uma bomba nuclear. Nessa esteira, portanto, nos anos subsequentes, o Brasil tentou mediar crises internacionais de grande projeção, como a que envolveu Estados Unidos e Irã, em 2010. Também se tornou um dos principais defensores do estabelecimento de um tratado de proibição de armas nucleares.

No decorrer de toda a narrativa histórica que se realiza ao longo do livro, é interessante ressaltar que o autor enfatiza três pontos focais para a compreensão de boa parte das decisões brasileiras no que se refere ao desenvolvimento de seu programa nuclear ao longo dos anos: 1) o papel dos Estados Unidos, visto como força externa fundamental para moldar as preferências do Brasil; 2) a relação Brasil-Argentina, que evoluiu da rivalidade para a cooperação, fundamental para estabelecer uma *Nuclear-Weapon-Free Zone* (NWFZ) na América Latina; e 3) o protagonismo da diplomacia profissional especializada como ator fundamental no processo de negociação de acordos internacionais de desarmamento nuclear e mediação de crises globais.

Além disso, Patti traz à tona a preocupação dos diplomatas brasileiros,

ao longo de toda a história, em buscar a autonomia do Brasil dentro da ordem nuclear. Nesse sentido, o livro é certo em apresentar os debates envolvendo o enquadramento dado ao regime de não proliferação pela ótica do Brasil em vários momentos: de que é injusto e discriminatório em relação aos Estados emergentes e que só poderia ser aceito pelo Brasil se “as regras do jogo” fossem condicionadas às realidades e necessidades do país.

*Patti traz à tona a preocupação dos diplomatas brasileiros, ao longo de toda a história, em buscar a autonomia do Brasil dentro da ordem nuclear.*

Em 2023, a implementação do programa atômico brasileiro completará 70 anos. Nesse contexto, é muito importante conhecer um livro como esse, cujo processo de pesquisa e elaboração se baseia em uma sofisticada análise histórica, a partir de arquivos e documentos primários e entrevistas com pessoas-chave.

Diante das profundas reflexões estruturais que se colocam diante de nós, bem como da necessidade de problematizarmos sobre quem é o Brasil e o que o país deseja do ponto de vista de sua inserção internacional para os próximos anos, a leitura de Patti não apenas é recomendável, mas também necessária. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Department of Energy. 2022. "U.S. Department of Energy Awards \$61 Million in Nuclear Energy Projects at U.S. Universities, Industry, and National Laboratories". *Office of Nuclear Energy*, 17 de junho de 2022. <https://www.energy.gov/ne/articles/us-department-energy-awards-61-million-nuclear-energy-projects-us-universities-industry>.

EPE. 2022. *2031: plano decenal de expansão de energia*. Ministério de Minas e Energia. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética. Brasília: MME/EPE. [https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Documents/PDE%202031\\_RevisaoPosCP\\_rvFinal.pdf](https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Documents/PDE%202031_RevisaoPosCP_rvFinal.pdf).

European Parliament. 2022. "Taxonomy: MEPs do not Object to Inclusion of Gas and Nuclear Activities". *European Parliament*, 6 de julho de 2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34365/taxonomy-meps-do-not-object-to-inclusion-of-gas-and-nuclear-activities>.

Paladino, Guilherme. 2022. "Discretamente, governo federal mira na expansão da produção de energia nuclear no Brasil". *Jornal da UNESP*,

20 de janeiro de 2022. <https://jornal.unesp.br/2022/01/20/discretamente-governo-federal-mira-na-expansao-da-producao-de-energia-nuclear-no-brasil/>.

Patti, Carlo. 2014. *O programa nuclear brasileiro: uma história oral*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV.

Patti, Carlo. 2021. *Brazil in the Global Nuclear Order, 1945-2018*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

**Como citar:** Magnotta, Fernanda. 2022. "O Brasil e a não proliferação nuclear: da oposição à adesão". Resenha de *Brazil in the Global Nuclear Order, 1945-2018* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2021), de Carlo Patti. *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 169-174.

**To cite this work:** Magnotta, Fernanda. 2022. "Brazil and Nuclear Non-Proliferation: From Opposition to Adherence." Book Review of *Brazil in the Global Nuclear Order, 1945-2018* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2021), by Carlo Patti. *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (Jul-Sep): 169-174.

Recebido: 30 de julho de 2022

Aceito para publicação: 5 de agosto de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

# Inteligência Artificial: riscos e oportunidades

---

Kissinger, Henry, Eric Schmidt & Daniel Huttenlocher. *A era da Inteligência Artificial e o nosso futuro humano*. Lisboa: Dom Quixote, 2021.

---

**Antonio Carlos Barbosa de Oliveira**

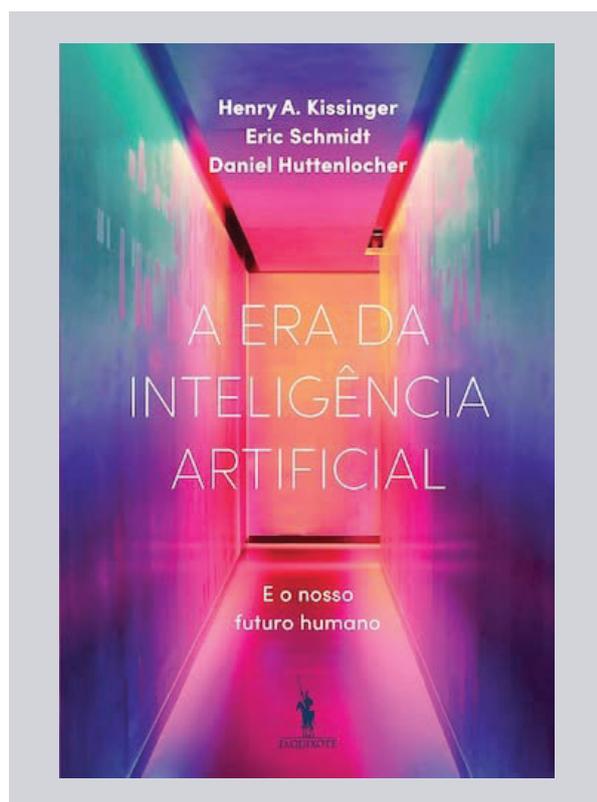
**E**m janeiro de 1956, o futuro Prêmio Nobel de Economia Herbert Simon anunciou, no início de uma aula, que ele e seu colega Allen Newell haviam inventado, nos feriados de Natal, uma “máquina de pensar” (McCorduck 1979). Alguns meses depois, durante o verão, John McCarthy – um jovem matemático – organizou um projeto de pesquisa que reuniu durante dois meses no Dartmouth College os pequenos grupos que estavam se dedicando a essa área. Precisando de um nome para atrair pessoas e ideias, McCarthy usa pela primeira vez a denominação *Artificial Intelligence*. O único

software pronto e funcionando apresentado nessa conferência foi o programa de Simon e Newell, que demonstrava teoremas de lógica formal.

A partir deste início singelo, a Inteligência Artificial (IA) cresceu e se transformou. Está hoje integrada, muitas vezes sem nos darmos conta, a inúmeras atividades humanas. Os três autores deste livro trabalharam durante quatro anos motivados pela visão de que a IA terá enormes impactos no futuro da humanidade. Eles são expoentes em suas respectivas áreas de atuação. Henry Kissinger é ex-secretário de Estado dos EUA e um dos mais influen-

---

**Antonio Carlos Barbosa de Oliveira** é engenheiro pela *Escola Politécnica da Universidade de São Paulo*, mestre em *Ciência pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT)* e mestre em *Astronomia pela James Cook University*.



tes intelectuais na área de segurança e diplomacia. Eric Schmidt é empresário e ex-CEO da Google, responsável por liderar a empresa no período 2001-2011. Daniel Huttenlocher é diretor do MIT College of Computing, criado em 2018 com investimento de US\$1 bilhão para coordenar as atividades do Instituto na área de computação. O livro não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas se propõe a fornecer ao leitor não especializado os instrumentos e a base intelectual para participar da construção de nosso futuro populado por máquinas inteligentes.

Por meio de três exemplos (jogo de xadrez, descoberta de antibióticos e entendimento de linguagem), os autores introduzem o leitor ao mundo da IA. A programação de computado-

res para jogar foi sempre um foco das pesquisas em IA. Em 2017 o programa AlphaZero passou a liderar o *ranking* de programas de xadrez, após vencer outros programas em torneios. Até então, todos os programas escritos para jogar xadrez utilizavam técnicas que os humanos haviam desenvolvido e, através de sua grande capacidade computacional, eram capazes de explorar a enorme árvore de possíveis jogadas com maior eficiência. AlphaZero foi criado apenas com as regras do jogo, sem nenhuma codificação de estratégias ou jogadas humanas. O conhecimento que permitiu ao AlphaZero ser o melhor foi obtido através de aprendizado jogando contra ele mesmo. Em apenas quatro horas e somente avaliando seus resultados jogando contra uma cópia do programa, AlphaZero desenvolveu estratégias incríveis nunca consideradas por jogadores humanos.

Halicina é um novo antibiótico descoberto no MIT em 2020 mediante uso de IA. O processo de descoberta de novas drogas envolve anos de experimentos em laboratórios em que milhares de moléculas são analisadas. A abordagem por meio de IA começou com a elaboração de um banco de dados contendo duas mil moléculas conhecidas. Para cada uma delas foram registrados dados químicos e efeitos biológicos. Com a técnica de *deep learning*, o software de IA analisou essas moléculas e aprendeu como detectar moléculas efetivas em matar bactérias e que não

sejam tóxicas. Esse programa, treinado pelos exemplos codificados em sua base de dados, foi então alimentado com 61 mil novas moléculas e identificou uma delas com as propriedades desejadas.

GPT-3 é um programa capaz de produzir frases e miniensaios sobre qualquer assunto ao ser alimentado com uma pergunta ou algumas frases. O texto produzido pelo programa a partir de curtas questões filosóficas colocadas pelos autores do livro é incrível. Essa capacidade de produzir textos coerentes e assustadoramente similares a frases humanas foi adquirida sem nenhuma codificação de regras, mas apenas por meio da análise da enorme quantidade de textos disponíveis na internet.

*Em 1990 uma revolução transformou a metodologia da IA. Uma nova abordagem baseada em redes neurais permitiu a construção de programas capazes de aprender.*

Os três exemplos escolhidos pelos autores são representativos da moderna abordagem da IA e muito diferentes dos programas desenvolvidos após a conferência em Dartmouth. Estes eram baseados em algoritmos detalhados e cuidadosamente codificados após análise de como a mente humana funciona.

Esta abordagem, conhecida como a fase simbólica da IA, chegou aos anos 1980 com alguns resultados importantes, mas acabou estagnada. Durante cerca de dez anos, conhecidos como o inverno da IA, as verbas de pesquisa diminuíram e os resultados se tornaram cada vez mais escassos.

Em 1990 uma revolução transformou a metodologia da IA. Uma nova abordagem baseada em redes neurais permitiu a construção de programas capazes de aprender. As redes neurais, inventadas na década de 1950 e inspiradas no funcionamento dos neurônios biológicos, tiveram um renascimento após terem sido esquecidas no período da IA simbólica. Curiosamente foram os *chips* desenvolvidos para processamento de videogames que permitiram a construção de redes neurais com milhares de componentes interligados. Novos algoritmos matemáticos utilizando essas unidades de processamento gráfico consolidaram a abordagem que passou a ser conhecida como *machine learning* – aprendizado de máquina.

No aprendizado de máquina, a rede neural é treinada utilizando uma base de dados. Por exemplo, um programa para identificar gatos em fotos pode ser alimentado com milhares de fotos rotuladas se têm ou não um gato. A rede neural, contendo milhares de componentes, será configurada automaticamente sem nenhuma necessidade de intervenção do programador humano. Na etapa seguinte, o programa será

capaz de fazer inferências: dada uma nova foto, detectar ou não a presença de um gato. A disponibilidade na internet de uma enorme quantidade de imagens e textos facilita o processo da aprendizagem de máquina. Essa metodologia é conhecida como aprendizado supervisionado. Outra técnica importante é o aprendizado não supervisionado, em que os dados brutos sem serem rotulados previamente são analisados, e a rede neural se configura para agrupar casos similares e identificar anomalias.

Uma outra técnica, conhecida como aprendizagem reforçada (*reinforcement learning*), não se limita a analisar os dados disponíveis. O método é baseado no conceito de um agente que observa seu entorno, executa ações e recebe recompensas em função da qualidade de suas decisões. À medida que este agente toma decisões e recebe recompensas, vai aprendendo, de maneira que, no final do processo, possui um conjunto de políticas que permitem executar decisões com alta qualidade – como no caso do AlphaZero, que utiliza essa metodologia.

A origem e evolução da IA ocupa os autores nos primeiros capítulos e, em seguida, dá lugar a uma análise profunda e detalhada do impacto da IA nas plataformas de rede e na segurança e ordem mundial. As plataformas de rede são os aplicativos que usamos diariamente: redes sociais, buscas na internet, *streaming* de vídeos, navegação e transporte urbano. A principal característica desses sistemas é que sua utilidade aumenta

*A IA tem sido incorporada às plataformas de rede de maneira quase imperceptível, mas muito intensa. Nossa vida diária já está marcada pela interação com uma forma de inteligência não humana.*

exponencialmente à medida que novos usuários são incorporados. Este efeito positivo favorece uma configuração com algumas poucas empresas, cada uma com um grande número de usuários. A IA tem sido incorporada às plataformas de rede de maneira quase imperceptível, mas muito intensa. Nossa vida diária já está marcada pela interação com uma forma de inteligência não humana.

Os algoritmos de busca da Google foram inicialmente codificados por programadores que sabiam exatamente quais resultados seriam obtidos. Em 2015 a Google passou a utilizar IA com uma significativa melhora na qualidade das respostas obtidas. Entretanto, os programadores perderam a capacidade de entender como as respostas eram produzidas. Eles sabem que a IA melhorou o resultado de uma busca, mas não é mais possível explicar como o sistema chegou a esta resposta.

No caso do Facebook, a atividade de remoção de conteúdo impróprio, que chega a um bilhão de postagens por trimestre, só é possível com a utili-

zação de IA em conjunto com milhares de pessoas dedicadas a essa tarefa. IA também é usada pela Amazon, Netflix e outras plataformas, em que a história passada de consumo é analisada e comparada com outros usuários para sugerir novas recomendações.

A crescente utilização de IA nas plataformas de rede está criando um novo tipo de relacionamento entre usuários e essa tecnologia, que opera com uma lógica não humana. Segundo os autores, isto é algo absolutamente novo e que nunca existiu na história. As plataformas de rede foram concebidas e criadas para atender a necessidades imediatas de seus usuários, mas acabaram adquirindo uma dimensão social e política completamente inesperada. O exemplo mais claro é o impacto das redes sociais no processo de informação (e desinformação) política, que podem impactar a sociedade e as estruturas de governo.

A interação de plataformas de rede baseadas em IA com governos nacionais tende a ser extremamente complexa, na medida em que tentativas de regulamentação podem gerar conflitos com as empresas e com os usuários, produzindo crises imprevisíveis. A IA vem sendo utilizada de forma crescente, tanto na elaboração como na neutralização de desinformação. A tecnologia atual chamada *deep fake* permite a criação de textos e imagens com conteúdo totalmente falso, mas com uma precisão e qualidade

que nos enganam. A supressão desse tipo de desinformação em larga escala só será possível por meio da IA.

As plataformas de rede estão tendo um impacto geopolítico, na medida em que as empresas, apesar de sediadas em um país, atendem consumidores globais. Os autores mostram EUA e China como líderes no desenvolvimento de plataformas e constataam que a Europa, apesar de sua tradição acadêmica e científica, não mostrou interesse em desenvolver plataformas de rede próprias, procurando liderar na regulamentação das plataformas existentes. A Rússia também ficou fora da competição internacional desenvolvendo algumas plataformas para uso interno. Em um *ranking*<sup>1</sup> de países segundo sua capacitação em IA, EUA e China lideram, enquanto o Brasil ocupa o trigésimo nono lugar.

Os países que não produzem plataformas de rede incorporando IA e que têm grande parte de sua atividade econômica dependente dessas plataformas estão vulneráveis às restrições criadas por governos hostis. Podem administrar esse risco incentivando a operação simultânea de várias plataformas, ou mesmo a criação de plataformas nacionais.

A análise feita pelos autores do impacto da IA na segurança e na ordem mundial parte do estudo dos mecanismos que funcionaram na Guerra Fria evitando o confronto nuclear. Enquanto as armas atômicas são entes físicos que

1. *The Global AI Index* (Tortoise s.d.): <https://www.tortoisemedia.com/intelligence/global-ai/>.

podem ser contados e avaliados objetivamente, as tecnologias de ciberataques (*cyber*), incorporadas recentemente pelas grandes potências ao seu arsenal, têm uma natureza completamente diferente. É muito difícil avaliar a capacidade *cyber* dos adversários, com a tecnologia evoluindo rapidamente e os mecanismos de ataque mantidos em segredo.

A estratégia *cyber* consiste em detectar falhas ou vulnerabilidades em sistemas computacionais e, através de programas enviados remotamente, desabilitar esses sistemas. A IA pode ser usada para incrementar os mecanismos de defesa, detectando e corrigindo falhas antes que os inimigos possam lançar um ataque. Na área ofensiva, os vírus utilizando IA podem se transformar e mutar, evitando a detecção e atacando com maior velocidade e persistência. A efetividade de uma arma *cyber* muitas vezes depende de mantê-la em segredo, o que complica muito qualquer negociação visando à não proliferação.

Outro aspecto analisado pelos autores é o impacto do uso da IA, com sua lógica não humana, nos sistemas militares. A força aérea americana já testou aviões autônomos que selecionam alvos e decidem ataques sem intervenção humana. A lógica do conflito militar sempre envolveu a avaliação das estratégias do adversário. Quando ambos os lados estão usando IA, entender a lógica das decisões do inimigo fica muito mais difícil, senão impossível.

Os autores propõem que cada país líder no uso de IA crie um organismo

nacional para discutir os aspectos de defesa e segurança da IA, com o objetivo de garantir a competitividade e limitar a escalada sem controle em uma crise. Em um artigo publicado depois do livro, um dos autores, E. Schmidt (2022a), coloca EUA e China como os dois únicos países capazes de liderar a IA e defende vigorosamente a criação de um programa nacional para manter a liderança americana.

*Para os autores, ao longo da história, a humanidade entendeu o mundo através da fé e da razão. A IA seria uma terceira maneira. Estamos acostumados ao monopólio da inteligência, e a IA desafia essa visão e transforma a experiência humana.*

Ao tentar antever a direção da pesquisa em IA, os autores analisam a Inteligência Geral Artificial (IGA). Até agora, todos os programas utilizando IA têm objetivos claros definidos pelos seus programadores para executar uma tarefa específica, como jogar xadrez ou achar novos antibióticos. Os sistemas com IGA serão capazes de definir seus próprios objetivos e criar os algoritmos e programas para lograr esses objetivos. Os especialistas divergem sobre a viabilidade da IGA. Alguns consideram impos-

sível, enquanto outros acham que em 20 anos teremos IGA (Schmidt 2022b).

IGA será capaz de obter novos conhecimentos científicos que poderão ter enormes impactos econômicos. Como provavelmente essa tecnologia necessitará enorme poder computacional, só disponível em grandes organizações, segundo os autores será necessário que governos, universidades e o setor privado definam limites para que IGA possa ser usada de maneira justa e democrática.

Para os autores, ao longo da história, a humanidade entendeu o mundo através da fé e da razão. A IA seria uma terceira maneira. Estamos acostumados ao monopólio da inteligência, e a IA desafia essa visão e transforma a experiência humana. O livro coloca mais questões do que fornece respostas, mas deixa clara a necessidade de pensar seriamente como controlar a explosiva evolução da IA e garantir que seu uso seja para nosso benefício. ■

---

## Referências Bibliográficas

---

Kissinger, Henry, Eric Schmidt & Daniel Huttenlocher. 2021. *The Age of AI and Our Human Future*. New York: Little, Brown and Company.

Kissinger, Henry, Eric Schmidt & Daniel Huttenlocher. 2021. *A Era da Inteligência Artificial e o nosso futuro humano*. Lisboa: Dom Quixote.

McCorduck, Pamela. 1979. *Machines Who Think: A Personal Inquiry Into the History and Prospects of Artificial Intelligence*. San Francisco: WH Freeman.

Schmidt, Eric. 2022a. "AI, Great Power Competition & National Security". *Daedalus* 151 (2):288-298. [https://doi.org/10.1162/daed\\_a\\_01916](https://doi.org/10.1162/daed_a_01916).

Schmidt, Eric. 2022b. "#280 - The future of Artificial Intelligence. A Conversation with Eric Schmidt". Produced by Sam Harris. *Making Sense*, April 22, 2022. Podcast, Online Streaming, 38:03. <https://www.samharris.org/podcasts/making-sense-episodes/280-the-future-of-artificial-intelligence>.

[www.samharris.org/podcasts/making-sense-episodes/280-the-future-of-artificial-intelligence](https://www.samharris.org/podcasts/making-sense-episodes/280-the-future-of-artificial-intelligence).

Tortoise. s.d. "The Global AI Index". Acessado em 6 de agosto de 2022. <https://www.tortoisemedia.com/intelligence/global-ai/>.

**Como citar:** Oliveira, Antonio Carlos Barbosa de. "Inteligência Artificial: riscos e oportunidades". Resenha de *A Era da Inteligência Artificial e o nosso futuro humano* (Lisboa: Dom Quixote, 2021), de Kissinger et al. *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 175-181.

**To cite this work:** Oliveira, Antonio Carlos Barbosa de. 2022. "Artificial Intelligence: Risks and Opportunities." Book Review of *The Age of AI and Our Human Future* (New York: Little, Brown and Company, 2021), by Kissinger et al. *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (Jul-Sep): 175-181.

Recebido: 11 de maio de 2022

Aceito para publicação: 5 de agosto de 2022

---

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Foto: Rafael Mariano Grossi.  
Fonte: site da IAEA.



# ENTREVISTA

---

“What is important is to keep the commitment alive and try to remember at all times that nuclear weapons and tensions should be reduced” ..... 183

**Rafael Mariano Grossi**

“What is important is to keep the commitment alive and try to remember at all times that nuclear weapons and tensions should be reduced”

---

## **RAFAEL MARIANO GROSSI**

---

International Atomic Energy Agency (IAEA) Director General Rafael Mariano Grossi assumed office on December 3, 2019. Mr Grossi is a diplomat with over 35 years of experience in the field of non-proliferation and disarmament. In 2013, he was appointed Ambassador of Argentina to Austria and Argentine Representative to the IAEA and other Vienna-based international organizations. In 2019, Mr Grossi acted as President Designate of the 2020 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), and from 2014 to 2016 he served as president of the Nuclear Suppliers Group, where he was the first president to serve two successive terms. In 2015, he presided over the Diplomatic Conference of the Convention on Nuclear Safety, securing unanimous approval for the Vienna Declaration on Nuclear Safety – a milestone in international efforts in the wake of the 2011 Fukushima Daiichi nuclear accident. From 2010 to 2013, he served as Assistant Director General for Policy and Chief of Cabinet at the IAEA. Previously, he held several senior positions in the Argentine Foreign Service, including as Political Affairs Director General from 2007 to 2009. Mr Grossi was Chief of Cabinet at the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) in The Hague from 2002 to 2007. (Source: IAEA)

The following is the interview given to Carlos Patti, professor from the Goiás Federal University, and to CEBRI-Journal’s editors, Hussein Kalout and Feliciano de Sá Guimarães, in August 2022.

---

**There is no doubt that 2022 brings many challenges for the International Atomic Energy Agency (IAEA) and for regimes related to nuclear energy. These challenges are related to the current international scenario (war and post-pandemic transition period) and pre-existing conditions, such as the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), disarmament, Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW), among others. Regarding issues prior to 2022, do you think the universalization of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) Additional Protocol to safeguard agreements is possible?**

**RAFAEL MARIANO GROSSI:** The issue of the additional protocol to the comprehensive safeguards agreements (CSAs), as envisioned in the Non-Proliferation Treaty, is a very important one. Here, I think we would need to recall the origin of this matter. In the 1990s, it became clear that the traditional CSA would not be enough to cover the whole range of nuclear activities, in particular in countries having ambitious, sophisticated, and fully diversified nuclear programs. So, the additional protocol was negotiated within the IAEA, at the IAEA Board of Governors, with the participation of all Member States. I believe it is the natural evolution of the safeguards system. It is becoming universal and it must be universal – so that every country with relevant activities

will show full transparency. Transparency should not be a political bargaining chip. It should be the responsible answer of mature nuclear countries, commensurate with their nuclear activities.

**Do you envision, especially with a possible change of government in Brazil, a change in Brazil's position regarding the Additional Protocol?**

**RMG:** When it comes to the adoption of the additional protocol and the position of respective governments, I wish to believe that countries have an approach that is not dependent on the political color of the party in government. If we were to accept the logic that “political force A” would be for the additional protocol, against the beliefs or the preferences of a different political force, then the whole foundation of that commitment on the part of the State would be fragile. I think that particularly in countries where this issue has been debated, like Brazil or Argentina, the preferred option should be a wide consensus among all political forces, with the belief that having the fullest possible coverage and endorsement of the IAEA safeguards regime is the better course of action, given that these countries have important nuclear activities. I had very constructive preliminary discussions with the authorities in Brazil and I am optimistic about the overall course of action – something that I intend to continue with the next Brazilian government, be it from whichever party, of course.

**After thirty years since the establishment of the Brazilian–Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials (ABACC) and twenty-eight years since the entry into force of the Quadripartite Agreement (Argentina, Brazil, ABACC and IAEA), how do you evaluate the experience of collaboration between the various parties?**

**RMG:** The experience of ABACC has been remarkable. And I say this with pride. I belong to the generation of then-young Brazilian and Argentine diplomats who fought for full cooperation between the two nations on this key technology, which could have made us drift apart and set on a race. This would have been unthinkable and very detrimental to our cooperation and to both then-nascent democracies. ABACC requires full support from Brasília and Buenos Aires. We need to know that, as much as we are proud of our nuclear achievements and the technological prowess that both countries are showing, we need to underpin this with a truly strong inspection effort by ABACC. I believe that the “first-generation ABACC,” if I may put it this way, should be reinforced by a stronger binational agency.

**What is the importance of the recent discussions between the IAEA and Brazil on the issue of inspections of the nuclear submarine? In your opinion, what is**

**the importance of the Brazilian nuclear submarine for the international safeguards regime?**

**RMG:** The emergence of the naval nuclear propulsion issue is undeniably one of the most significant features of the current safeguards debate. We see it in the South Atlantic, with Brazil, but we also see it in Asia, in the so-called Indo-Pacific, with AUKUS (Australia, United Kingdom, and the United States Pact). We know, and I have said this publicly, that the current legal framework foresees the possibility of naval nuclear propulsion. At the same time, we cannot overlook the fact that this technology and the way it would be applied to a vessel imply that nuclear material – and a large amount of nuclear material at weapon-grade or potentially weapon-grade – could be excluded from the safeguards inspections. This is why the applicable law indicates that availing oneself of this possibility would require special arrangements with the IAEA.

We received a letter from the Brazilian government formally starting this process by indicating that Brazil would indeed like to benefit from this and would like to start negotiations. We have already had a first meeting in Vienna with the Brazilian technical and diplomatic team and my safeguards and legal inspectors. I am confident that this process will continue in a constructive way. It is a very complex matter and it requires very detailed consideration of many aspects – technological and legal, as I mentioned.

**The war in Ukraine, as seen in recent months, represents a challenge for the IAEA. For the first time in history, the agency needs to guarantee nuclear safety and safeguards in a country that is involved in a conflict while at the same time hosting many nuclear plants and a sensitive area like Chernobyl. What are the main challenges that the war in Ukraine is creating for the agency's action in that country?**

**RMG:** It is true that, in terms of nuclear activities across the world, the war in Ukraine has presented an unprecedented challenge. It is the first time that a conventional war is unfolding in the vast territory of a country that possesses a very large and complex nuclear set and range of installations. We have had a number of challenges since the war began on February 24, starting with the situation in Chernobyl. As you may remember, there were initially alarming reports about radiation levels on site. I myself led a technical mission to Chernobyl. We were able to inspect the site, to stabilize it and undertake a number of very important repairs and activities. Ever since, the situation there has returned to normal – as far as we can use the word “normal,” of course, in a country which is currently at war. The open wound, if you like, is the Zaporizhzhia Nuclear Power Plant. I had the opportunity to brief the United Nations Security Council in a historic

brief where, from Vienna, I presented a report on the situation and pleaded to the two countries and the international community at large to support a mission that I had prepared to lead to Zaporizhzhia. As it is widely known, there has been shelling and there have been attacks in Zaporizhzhia. While not necessarily aimed at the nuclear reactors, these attacks could endanger the external power supply and other key safety and security systems. So, it is imperative that we return to Zaporizhzhia, draw up a situational report at the plant, and undertake the necessary technical activities. At the moment this interview is being conducted, I am in negotiations with both capitals and also counting on the United Nations' indispensable support to provide the necessary protection – with armored vehicles and the deconfliction capacities – as this place is situated at the war front. So, we are planning, and I am hoping to be there as soon as possible performing the indispensable work that the IAEA needs to do.

**Regarding a possible renegotiation of the JCPOA, what are the prospects for a satisfactory solution for all parties considering the existence of an Iranian program more advanced than in 2015 and the involvement of the Russian Federation in a major conflict?**

**RMG:** The negotiation on the revival of the Joint Comprehensive Plan of Action

JCPOA) – or its reinstatement after the United States’ withdrawal and the Islamic Republic of Iran’s gradual distancing from the nuclear commitments in the agreement – has been ongoing for more than a year now. This negotiation is a forum where the IAEA does not participate directly, only indirectly, because we are the guarantors and the inspectors of the agreement, so to speak. Therefore, we are in constant contact with the negotiating parties. I understand that they are very close to reaching an understanding, now dependent on matters that are not necessarily related to the nuclear chapters of the agreement. We are waiting for the results of the last exchanges. One of the issues that have been mentioned as part of a final possibility for an agreement is the clarification of some outstanding safeguards points that we have with Iran. I wish to recall that these issues are independent from the JCPOA and are to be undertaken bilaterally between the Islamic Republic of Iran and us. I am ready to engage directly with Iran as soon as possible and go to Tehran again, if necessary, to restart this process. Because I believe that in the absence of complete clarity and confirmation of what exactly the situation is in Iran, any other political agreement, including the JCPOA, would perhaps rest on quite shaky ground. So, we are actively engaged on this matter, as well.

**In August 2022 the NPT review conference will finally take place.**

### **What are the main challenges for the non-proliferation regime?**

**RMG:** The 10<sup>th</sup> Renewal Conference of the Treaty of Non-proliferation of Nuclear Weapons (NPT) finally started. I had the pleasure and the honor to open it together with the United Nations Secretary-General, António Guterres, and the President of the Conference, my dear friend and colleague, Ambassador Gustavo Zlauvinen. As we speak, this process is ongoing, and some of the issues that we are covering in this conversation, of course, are also at the center of that discussion: non-proliferation; the evolution of safeguards; the situation in and around the nuclear facilities in Ukraine; the JCPOA; and other issues as well, which we should not overlook, such as those related to nuclear disarmament. Many participants, negotiators and analysts consider that a successful NPT Review Conference – if we consider “success” as the approval of a final declaration – would be very difficult to achieve. I want to believe that the NPT forms part of that solid bedrock upon which peaceful nuclear activities all over the world must be undertaken. Therefore, I have, myself, urged States parties to recommit themselves to the NPT. While I am aware of pending political and legal goals, that does not mean we should diminish our support to this absolutely fundamental success story which is the NPT.

**In June 2022, the first conference of the parties to the Treaty on the**

## **Prohibition of Nuclear Weapons took place. What impact can this treaty effectively have on nuclear disarmament?**

**RMG:** The issue of nuclear disarmament has certainly been on the table ever since nuclear weapons appeared, and even more after their first use in August 1945. Throughout the Cold War, negotiations have taken place to try to reduce the number of nuclear warheads, which, at the height of the Cold War, reached incredibly high – one could even say ‘absurd’ – levels. A rather positive tendency ensued whereby nuclear weapons were being reduced quite steadily, until a few years ago, when the process seemed to stall. Now, there are even indications that countries might be reversing the trend and embarking in the manufacturing of more nuclear weapons. Of course, the goal of a nuclear weapon-free world is something we have all embraced as an international community. There is no doubt about that. It is part of the NPT,

and some countries decided to take an additional step by entering a new agreement – the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (TPNW). Until now, this has been strongly contested by the nuclear weapon States, who consider it flawed. My impression is that the process and the aspiration continue. It will persist, to find different manifestations, like the TPNW, within the NPT system and perhaps outside of it – hopefully with negotiations among the main possessors of nuclear weapons like the United States and Russia, and with the participation at the right time of others like China, the United Kingdom and France, and perhaps even others outside the NPT. What is important is to keep the commitment alive and try to remember at all times that nuclear weapons and tensions should be reduced. On the side of IAEA, we are doing our part, which is a very important one on the non-proliferation front, by ensuring and helping so that no new countries will accede to these kinds of systems of destruction. 🇧🇷

**To cite this work:** Grossi, Rafael. 2022. “What is important is to keep the commitment alive and try to remember at all times that nuclear weapons and tensions should be reduced” Interview to CEBRI-Journal. *CEBRI-Journal* Year 1, No. 3 (Jul-Sep): 183-188. Text.

**Como citar:** Grossi, Rafael. 2022. “O importante é manter vivo o compromisso e tentar lembrar sempre que as armas nucleares e as tensões devem ser reduzidas”. Entrevista à CEBRI-Revista. *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 3 (Jul-Set): 183-188. Texto.

Interview granted through written medium on August 17, 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

**CEBRI** REVISTA  
CENTRO BRASILEIRO  
DE RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS

**CEBRI.ORG/  
REVISTA**